

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES BANQUES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1937, à 14 heures

PAR

Jacques DAUMAIN

Président : M. William OUALID

Suffragants { M. BAUDIN
M. PERROUX

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, rue Soufflot

PARIS 5^e

—
1937

LE CONTROLE DE L'ÉTAT
SUR
LES BANQUES PRIVÉES

LE CONTROLE DE L'ÉTAT

SUR

LES BANQUES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1937, à 14 heures

PAR

Jacques DAUMAIN

Président : M. William OUALID

Suffragants { M. BAUDIN
M. PERROUX

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, rue Soufflot

PARIS 5°

—
1937

La Faculté n'entend donner
aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le commerce de banque aujourd'hui si intense n'a pas eu dès son origine la complexité qu'il présente maintenant. Le premier rôle du banquier, en effet, consistait à recevoir en dépôt les capitaux de ses clients afin de les conserver en sécurité; aussi obtenait-il en contre-partie de ce service une rémunération. Aujourd'hui ce n'est plus le banquier qui reçoit la rémunération, mais le client lui-même. Ce changement tient au fait que les banquiers ont très vite pensé à l'utilisation des capitaux déposés dans leurs coffres et aux profits qu'elle pourrait leur procurer. Il n'a été possible que grâce à l'évolution du contrat de dépôt passé entre le banquier et son client, contrat qui s'est transformé de dépôt régulier, où le banquier devait remettre au client les unités monétaires mêmes qui avaient fait l'objet du dépôt, en dépôt irrégulier, où il suffit que le banquier remette à son client une somme équivalente à celle qu'il avait déposée. Le banquier gardait donc toujours sa fonction originaire: recevoir des dépôts; mais il pouvait dès lors lui en ajouter une autre: mettre à la disposition des industriels et des commerçants les sommes qui, sans cette modification, seraient restées chez lui improductives. Cette utilisation des capitaux déposés se fait surtout actuellement par le moyen de:

l'escompte, c'est-à-dire l'achat par le banquier de lettres de change, déduction faite de l'intérêt correspon-

dant au nombre de jours restant à courir avant l'échéance et d'une commission correspondant aux frais d'encaissement;

l'avance de fonds, c'est-à-dire la remise de fonds à découvert ou l'ouverture d'un crédit qui sera utilisé ultérieurement. Elle peut être faite avec ou sans garantie.

De nombreuses autres opérations viennent s'y ajouter, mais pour comprendre le rôle économique du banquier, le schéma ainsi obtenu suffira:

d'une part réception de dépôts qui peuvent être à vue, à préavis ou à terme;

d'autre part escompte et avances de fonds.

Quel est maintenant le rôle du banquier?

A première vue, il semble que dans ces opérations, il ait seulement fait fonction d'intermédiaire, mettant à la disposition des industriels et des commerçants les capitaux déposés à ses guichets. Mais en réalité son rôle est double: il est intermédiaire et il est aussi créateur d'unités monétaires. Comment réalise-t-il cette seconde fonction, c'est ce que nous allons essayer de montrer.

Pour faire face à ses engagements, une banque doit à chaque instant posséder une forte encaisse, encaisse qui comprend non seulement les espèces réellement dans les caisses de l'Etablissement, mais aussi le montant de son crédit à la banque d'émission, ainsi que le montre l'intitulé figurant dans les bilans de banque: « Encaisse et avoirs à la Banque de France ». Si l'on supposait que tous les détenteurs de crédits sur la banque puissent se présenter en un même instant aux guichets pour en réclamer le montant, celle-ci devrait avoir constamment une encaisse au moins égale au total de ses engagements à vue. Mais pratiquement cette supposition, hors le cas d'une crise de

confiance généralisée, ne se trouve jamais réalisée. Ajoutons à cette constatation le fait qu'une grande partie des ordres de paiement transmis à une banque, en particulier des chèques, se traduisent finalement :

soit par un virement d'un compte à un autre dans la comptabilité de la banque elle-même ;

soit par des dettes envers les autres banques, s'éteignant en majeure partie par compensation.

C'est donc dans une proportion très infime que les retraits effectués sur les comptes donnent lieu à des mouvements d'espèces. Il est alors facile de concevoir que la banque pourra conserver par devers elle une encaisse, et un solde créditeur à la banque d'émission, bien inférieurs à la somme de ses engagements. Toute unité-crédit portée sur les livres de la banque n'a pas pour contre-partie dans les caisses de l'établissement débiteur une unité de monnaie légale. C'est ainsi qu'une banque recevant pour un milliard de dépôt consentira par exemple des engagements s'élevant à 10 milliards. Elle aura créé, pour une différence de 9 milliards de véritables unités monétaires nouvelles, de ces unités que Monsieur Rueff appelle des unités monétaires crédit. Leurs titulaires considèrent ces crédits comme des liquidités et en disposeront absolument comme s'ils avaient déposé les sommes aux guichets de la banque. Ainsi le banquier aura bien mis en circulation un pouvoir d'achat nouveau.

Le banquier, avons-nous dit, est un intermédiaire qui met à la disposition des industriels et des commerçants les capitaux déposés à ses guichets. L'utilisation de ces capitaux lui donnera à résoudre deux grands problèmes : la sécurité et la liquidité des placements.

Problème de sécurité en premier lieu, car les sommes confiées au banquier ne lui sont remises qu'à titre de dépôt; il ne faut donc pas que leur remboursement soit compromis par des opérations trop aléatoires.

Problème de liquidité ensuite, peut-être plus important encore. Il ne suffit pas que les placements effectués par le banquier soient sûrs, il faut aussi qu'ils soient facilement réalisables. Sinon, la moindre crise de confiance, la moindre panique ou même la moindre crise économique pourront mettre la banque dans l'impossibilité de faire face à ses engagements en raison des immobilisations excessives qu'elle aura consenties.

Ces problèmes n'ont d'ailleurs pas seulement de l'influence sur la vie de la banque elle-même, car les engagements de celle-ci sont considérés par ses clients comme des liquidités. L'impossibilité pour un banquier de faire face à ses engagements, c'est aussi pour nombre de ses clients l'impossibilité de remplir les leurs, et peut-être toute une cascade de faillites. Avec la concentration actuelle du commerce de banque, la chute d'un grand établissement de crédit, c'est alors inévitablement une crise très importante dans le commerce du pays.

Sécurité et liquidité ne sont d'ailleurs pas les seuls problèmes à résoudre par le banquier. Nous avons vu que toute banque, dans la mesure où elle accorde des crédits n'ayant pas pour contre-partie des unités monétaires dans la caisse de la banque crée elle-même des unités monétaires-crédit, et par là un certain pouvoir d'achat. Mais la création de ce pouvoir d'achat peut se faire souvent sans danger pour la banque mais non sans danger pour l'économie générale du pays; tel est le cas, par exemple, lorsque les crédits ainsi accordés sont destinés à la spéculation. Le

banquier devra donc se préoccuper, en dehors de la solvabilité de l'emprunteur et de la date des échéances, de l'emploi des crédits consentis. Les banques américaines ont payé cher le fait de n'avoir pas respecté ce principe en 1928; elles ont, par leur politique trop libérale, été les principaux responsables du boom de 1929 et du krach qui l'a suivi.

Le commerce de banque a donc sur l'économie générale d'une nation un rôle prépondérant. De là à penser qu'un contrôle de l'Etat sur les banquiers serait normal dans le but d'assurer la conformité de leur gestion avec l'intérêt du pays, il n'y avait qu'un pas, maintenant franchi dans nombre de pays. Tel était le point sur lequel insistait particulièrement la déclaration faite par le Gouvernement belge aux Chambres le 29 mars 1935 à propos de la réforme bancaire. Le contrôle de l'Etat sur les Banques, disait cette déclaration, doit avoir deux buts:

- 1°) la protection des déposants;
- 2°) la direction de la politique de crédit.

Le Gouvernement ajoutait d'ailleurs que son effort porterait surtout sur la seconde partie. Ce double objet se retrouve, chacun des points étant plus ou moins développé suivant les pays, dans presque toutes les législations sur le Commerce de Banque, législations assez récentes.

Il n'y avait, avant la dernière guerre, que les Etats-Unis, la Norvège et la Russie où l'on pût trouver cette activité réglementée. Encore les lois sur ce point avaient-elles pour but de limiter les émissions de billets de banque. Les principales raisons qui ont amené les différents pays à prendre parti sur cette question sont les deux suivantes:

- 1°) La concentration du commerce bancaire.

Dans presque tous les pays, l'arrivée d'une conjoncture défavorable a été synonyme de crise bancaire très violente, en raison de la politique de crédit trop libérale suivie pendant la période de prospérité. L'importance que présentait le maintien des grands établissements était, dans nombre de pays, telle que l'Etat s'est vu obligé d'intervenir et de sauver les banques menacées, à l'aide des deniers publics.

2° Le développement du socialisme et de l'économie dirigée qui a suivi la guerre. Les Etats, surtout les belligérants, se sont vus obligés d'assurer des fonctions économiques débordant largement le cadre normal de leur activité: les pouvoirs publics se sont faits armateurs, banquiers, etc... Mais, la période des hostilités une fois terminée, cette emprise ne s'effaça pas complètement et resta particulièrement marquée sur les rouages les plus importants de l'économie.

Ce maintien fut favorisé aussi par les crises économiques qui ont marqué la période d'après-guerre et ont nécessité de nouvelles et fréquentes interventions des pouvoirs publics dans le domaine économique.

Ici encore, la concentration a eu une très grande influence, car l'Etat, au moment où le domaine de son activité s'étendait sans cesse, n'a pas vu sans ombrage la constitution d'organismes groupant des capitaux énormes et capables d'orienter à leur guise la vie économique du pays.

Le contrôle de ces organismes allait même devenir dans certains pays une nécessité par suite de l'adoption de la politique de monnaie dirigée, qui nécessite, pour être efficace, une maîtrise absolue de la quantité de monnaie en circulation. Or il ne suffit pas, pour cela, d'être maître

de la quantité de monnaie légale, émise par l'Institut d'émission; il faut aussi être capable, non seulement d'influencer, mais de régler la quantité de monnaie scripturale émise par les banques. Adopter la politique de monnaie dirigée, c'est donc inévitablement adopter le contrôle du crédit et des banques.

Dans les deux raisons que nous avons données du développement du contrôle des banques, nous avons vu intervenir l'idée de crises. Aussi, la plupart des mesures adoptées l'ont-elles été souvent sans plan d'ensemble, constituant de simples mesures de circonstances. Il est alors difficile de classer ces législations en systèmes; et c'est pourquoi nous avons préféré étudier les différents points qui font l'objet des réglementations, en faisant de ceux-ci deux catégories:

1°) Les mesures de contrôle administratif, destinées à établir la structure bancaire du pays;

2° Les mesures de contrôle technique, ayant pour but de diriger la politique de crédit suivie par les banques.

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle administratif

Nous avons défini le contrôle administratif comme un ensemble de mesures ayant pour but de déterminer la structure de l'organisme bancaire dans un Etat. Il comprend donc des dispositions relatives à la constitution des banques et aux modifications qui peuvent y être apportées par la suite. Elles ont surtout pour objet :

la solidité des Etablissements, donc la protection des déposants.

Au point de vue économique :

la limitation de la concentration, surtout par le moyen de l'autorisation administrative et la réglementation des fusions ;

la répartition harmonieuse des établissements, en empêchant la création de banques là où celle-ci ne présenterait aucun intérêt général, ou même apporterait un élément de concurrence nuisible.

CHAPITRE I

Règles de contrôle relatives aux dirigeants

Les mesures prises par les différents Etats en ce qui concerne les dirigeants des banques portent sur deux points principaux :

Leur moralité — il s'agit, en effet, de leur confier l'argent d'autrui.

Leur responsabilité — que l'on veut aussi grande que possible, et ceci pour une double raison : établir une garantie vis-à-vis des déposants et assurer une gestion prudente des dépôts.

Les deux pays les plus intéressants à étudier au point de vue qui nous occupe en ce moment sont, à n'en point douter, la France et les Etats-Unis. Chacun d'eux semble d'ailleurs avoir adopté seulement l'un des deux objets fixés par nous au contrôle relatif aux personnes. Cette différence semble s'expliquer partiellement par la nature des opérations habituellement traitées par les banques dans ces deux pays ; l'un, la France, étant le pays

par excellence de l'escompte; l'autre, les Etats-Unis, très peu favorable à l'escompte et pratiquant surtout l'avance de fonds.

Les circonstances dans lesquelles sont nées ces deux législations ne semblent pas non plus indifférentes à cette dissemblance: la législation américaine est, en effet, consécutive à des abus de crédit, à des fautes de politique bancaire. La loi française, au contraire, est née à la suite de scandales financiers où les tribunaux criminels ont pris une part beaucoup plus importante que les tribunaux commerciaux.

Paragraphe I

LEGISLATION DES ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis, la situation de « director » — ce que nous appellerions Membre du Conseil d'Administration — est soumise à des conditions assez sévères, pour la plupart contenues dans le *National Bank Act* de 1863. Ces conditions sont les suivantes:

1°) Etre citoyen des Etats-Unis, mais la plupart des Etats exigent en outre, pour leur *State Banks*, que les directeurs soient citoyens de l'Etat (quelquefois seulement pour une partie d'entre eux);

2°) Avoir résidé, pendant un an, pour les trois quarts d'entre eux au moins, dans l'Etat où la banque projetée a son siège social. La même proportion doit continuer à y résider. Ces conditions de résidence ont été imposées en raison de la méfiance inspirée aux Etats-Unis par la pratique connue sous le nom d'« *Absentee Banking* », c'est-à-dire la direction par des gens connaissant mal les

ressources du pays et surtout mal connus des habitants;

3°) Nombre variant entre un minimum de 5 et un maximum de 25. Ceci dans le double but d'éviter l'établissement d'une responsabilité à la fois trop faible ou trop importante;

4°) Posséder un minimum d'actions de la Société égal, depuis le *Banking Act* de 1933, à:

1.000 \$ pour les petites banques;

1.500 \$ pour les banques moyennes;

2.500 \$ pour les grandes banques;

5°) Prêter serment qu'ils dirigeront la banque honnêtement et en toute bonne foi; qu'ils possèdent, libres de tout gage, le minimum d'actions prévu par la loi.

Il faut encore ajouter à cela l'impossibilité, sauf exception pour les banques situées dans des centres inférieurs à 200.000 habitants, d'avoir des Directeurs communs. Cette disposition, instituée dès 1914 par le *Clayton Act* (Sec. 8), a un double but:

Empêcher la concentration de l'argent et sa distribution par un système de quelques directeurs;

S'assurer que les décisions prises par les Directeurs le sont en toute indépendance et au mieux des intérêts de la Banque.

Paragraphe II

LEGISLATION FRANÇAISE

C'est dans un esprit bien différent qu'est rédigée la loi du 19 juin 1930. Il n'est plus question de la responsabilité des dirigeants, unique objet de la législation précédente, mais bien de leur moralité. Le vote de cette loi

a été consécutif au dépôt de nombreux projets suscités, non par une crise bancaire générale en France, mais par le nombre de scandales financiers ayant éclaté dans la période d'après-guerre. Quelques-uns des plus importants sont rapportés dans l'exposé des motifs de la proposition de loi Chastanet (1). On y trouve entre autres:

— le Crédit de France, pour un passif de 40 millions de francs;

— la Banque du Foncier Français pour 58 millions de francs;

— la Banque Lyonnaise et Régionale de Crédit pour 12 millions.

Et Monsieur Chastanet ajoutait à cette énumération une constatation qui, depuis, est devenue classique:

« Alors que l'on exige quelques garanties, au moins un casier judiciaire vierge, pour tenir un débit de boissons, on ne demande rien à celui qui ouvre une banque. Ne vous étonnez point après cela d'apprendre que le directeur des succursales de Clermont-Ferrand et de Brioude, de la Banque Industrielle Stéphanoise était titulaire de douze condamnations. »

La loi du 19 juin 1930 est heureusement venue apporter un changement sur ce point. L'article 1^{er} de cette loi déclare:

« Toute condamnation pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de mauvaise foi de chèque sans provision, pour atteinte au crédit de

(1) *J. O. Documents parlementaires. Chambre*, 21 janvier 1925.

l'Etat, pour recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions, emporte de plein droit interdiction de faire à titre professionnel, des opérations de banque, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières, et de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société ou une agence de société, ayant ces opérations pour objet ou encore de signer pour elles.

« Toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité.

« La même interdiction est encourue par les faillis non réhabilités. »

Le Commerce de Banque est donc maintenant interdit à tout individu qui a, dans son passé, commis des attentats à la propriété d'autrui ou dont l'incapacité commerciale a été reconnue lors d'une faillite.

L'article 2 de la loi applique la même sanction aux individus condamnés pour les mêmes raisons devant des juridictions étrangères.

L'article 3 munit cette interdiction de sanctions.

Enfin, l'article 4 prescrit que tout condamné par application des dispositions précédentes ne pourra, à quelque titre que ce soit, « être employé dans l'Etablissement qu'il exploitait, ou par la Société qu'il dirigeait, administrait ou gérait ou dont il avait la signature ».

A ce sujet, il ne nous semble pas que le rejet de l'amendement proposé par Monsieur Dominique Delahaye (1), et interdisant au banquier condamné d'entrer comme employé dans un Etablissement similaire, soit à regretter. Le danger est surtout que, dans la même banque, l'ancien dirigeant continue ses opérations sous le couvert d'une

(1) *J. O. Documents parlementaires. Sénat, 19 juin 1930.*

autre personne. Ceci lui sera beaucoup plus difficile dans un autre Etablissement où il n'aura jamais eu d'autorité.

Les autres législations sur les dirigeants des établissements de banque s'inspirent des exemples précédents, mais toutes ne possèdent pas la même précision. C'est ainsi que dans la législation allemande, il est seulement dit que l'inaptitude des directeurs et l'existence de tares morales ou même raciales peuvent être des causes de refus d'autorisation.

Paragraphe III

CRITIQUE DE CES MESURES

En ce qui concerne la responsabilité, on a souvent pensé à rendre les administrateurs responsables sur tous leurs biens, mais, pour les déposants, c'est là une garantie bien faible étant donné le rapport généralement très faible qui existe entre les biens personnels des dirigeants et la somme des engagements contractés par un établissement de crédit.

Par contre, une mesure de ce genre pourrait avoir une importance très grande sur le recrutement des administrateurs. C'est, en effet, inciter les fondateurs à mettre pour répondants légaux des hommes de paille et même, à supposer qu'il soit possible de prévenir cette pratique, ce serait écarter automatiquement des conseils d'administration la majeure partie des gens compétents. En outre, il est des cas où cette responsabilité serait absolument sans aucun fondement. Nous avons dit qu'une crise générale pouvait mettre en péril l'établissement de crédit même le mieux et le plus sagement administré. Serait-il alors équitable de

faire retomber sur les seuls administrateurs le poids de cette crise?

Il est cependant une catégorie de mesures relatives aux dirigeants qui sont très sages: ce sont celles qui ont pour but d'assurer au Conseil une indépendance absolue dans ses décisions, en interdisant l'entrée:

— aux dirigeants d'autres banques,

— aux dirigeants d'Entreprises financées par la banque.

L'expérience française du Comptoir d'Escompte nous a suffisamment instruits sur la valeur de telles mesures. En matière de moralité, les règles posées par la loi de 1930 sont assez satisfaisantes. Mais on est toujours obligé, sur ce point, de se baser sur le passé. Malheureusement, la moralité d'un homme peut facilement changer, surtout lorsqu'il se trouve à la tête des deniers d'autrui.

En réalité, il est très difficile d'établir des règles relatives aux personnes, car, s'il est possible de fixer aux dirigeants des conditions d'honorabilité et d'organiser leur responsabilité, il est un point particulièrement important sur lequel toute réglementation est à peu près impossible: c'est la capacité du banquier. On a souvent proposé d'imposer aux personnes chargées de la direction des banques des conditions de stage, ou des épreuves permettant de s'assurer qu'elles possèdent un minimum de connaissances en Droit Commercial, en économie politique, etc...

C'est là une idée qui présente, sans aucun doute, de l'intérêt quand il a été possible de constater qu'avant 1933, par exemple, aux Etats-Unis, la plupart des dirigeants de banques locales étaient, en matière bancaire, d'une ignorance absolue.

La proportion des faillites alors causées par suite d'incapacité professionnelle des dirigeants a atteint 39 % (1). Ce chiffre suffit à en donner une idée. Mais il ne faut pas s'en exagérer la valeur car, ainsi que le faisait remarquer Monsieur Adrien Dariac: « Sans doute, le savoir est utile dans cette profession qui demande des connaissances très étendues, mais le « savoir-faire » a encore plus de valeur » (2).

Aussi les Américains, lorsqu'ils ont voulu réagir contre cet état de choses et obliger les administrateurs à posséder un minimum de capacités, ont-ils préféré établir un contrôle à posteriori en soumettant les fautes professionnelles à des sanctions; nous aurons d'ailleurs l'occasion d'étudier dans le détail ces mesures à propos des « mesures de surveillance ». Nous verrons alors que dans la législation américaine, l'Administrateur qui s'est révélé incapable peut être écarté de la direction des banques par les Pouvoirs publics. Ce système est assez effectif; mais il présente une lacune très grave: l'Administrateur n'est ainsi atteint qu'après la faute dont les conséquences n'existent pas moins.

(1) Vilfroy. Thèse. Paris 1936.

(2) *Revue Banque*, janvier-juin 1928. Faut-il réglementer la profession de banquier? Enquête par P. Vuillems.

CHAPITRE II

Imposition d'un capital statutaire

Le capital d'une banque n'est pas, comme le croit encore une grande partie du public, l'instrument principal des opérations de placement faites par l'Etablissement. Ce rôle revient, avons-nous dit, aux sommes qui proviennent des dépôts effectués aux guichets. Quelle est alors l'utilité du capital social? Elle est la même que dans toute société commerciale: apporter à celui qui traite avec la banque, en l'espèce le déposant, une certaine sécurité quant à la solvabilité de la Société. Un établissement de banque contracte, en effet, des engagements très importants et il est toujours à craindre que les créances acquises en contrepartie viennent à se trouver partiellement immobilisées ou même irrecevables. Le créancier de la banque voit alors dans le capital social une garantie, une sorte de cautionnement, pour le cas où cette éventualité viendrait à se réaliser.

L'étude de la réglementation du capital statutaire sera elle-même divisée en trois parties:

Importance du capital.

Proportion versée.

Emploi du capital.

Paragraphe I

IMPORTANCE DU CAPITAL

Il importe d'abord que cette garantie, pour constituer un facteur de sécurité, soit proportionnée au risque couru, donc à l'importance des opérations faites par l'Etablissement.

Aussi, dès le *Bank Act* de 1863, les Etats-Unis avaient-ils instauré un système fixant, pour chaque catégorie de banques, un capital social minimum. Il est surtout intéressant de noter, dans le tableau contenu dans le *Bank Act*, la base prise pour juger l'importance d'un établissement de banque, car ce procédé est très souvent employé dans les lois américaines: le minimum est fixé suivant le nombre d'habitants de la ville où se tient la banque. En gros, ces chiffres peuvent actuellement être résumés de la manière suivante:

Pour les villes atteignant ou dépassant 50.000 habitants, le capital minimum est de 200.000 \$.

Pour les autres villes, il est de 100.000 \$.

Enfin, pour les banques qui veulent avoir des succursales, le minimum est fixé à 500.000 \$.

C'est là un critérium qui, à notre avis, ne présente guère qu'un avantage, celui d'être simple; mais, par contre, il a un inconvénient assez grave: le nombre d'habi-

tants peut fort bien changer indépendamment de toute variation notable dans les affaires de la banque.

De nombreuses autres législations ont adopté un système plus logique, semble-t-il: il consiste à fixer, suivant l'importance du capital, un plafond aux engagements que peut contracter la banque, ou au montant des dépôts qu'elle peut recevoir. Ainsi, ce n'est plus le capital qui est fixé suivant l'importance présumée des opérations, mais bien l'importance des opérations qui se trouve déterminée par le capital.

C'est le cas, par exemple, pour les Pays scandinaves où le capital se trouve déterminé, quant à son minimum, par une proportion, identique dans tous les centres importants ou non, du montant des dépôts que la banque veut avoir la possibilité de recevoir.

En Allemagne, il n'y a pas de règles fixes en ce qui concerne le capital minimum; c'est au Commissaire à fixer, suivant les directives de l'Office de Contrôle, les ressources propres nécessaires au fonctionnement de l'établissement. C'était également le système en usage dans la loi espagnole où le Conseil National Bancaire était chargé d'établir pour chaque banque le capital nécessaire, en s'inspirant des conditions particulières du moment.

C'est enfin le système qui vient d'être adopté en Italie où la fixation d'un capital minimum entre dans les attributions de l'Inspection.

On ajoute souvent aux dispositions concernant le capital un minimum pour le montant des réserves. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, les banques doivent prélever annuellement 10 % sur les bénéfices jusqu'à ce qu'elles aient constitué une réserve atteignant 20 % du capital social.

Rappelons également que la loi française du 24 juillet 1867 impose à toute société anonyme un prélèvement de 5 % sur le solde créditeur du compte « Profits et Pertes » jusqu'à concurrence de 10 % du capital social et qui constitue la réserve légale. Mais cette disposition n'est applicable qu'aux banques constituées sous cette forme.

Certains pays ont considéré que le capital social constituait un élément de confiance et de sécurité si important qu'ils ont rendu obligatoire pour les Etablissements de banque la constitution sous forme de société anonyme. Il en est ainsi pour la Norvège et le Danemark. L'Italie a adopté ce régime pour les établissements recevant les dépôts d'épargne à court terme. Cette mesure a l'avantage de faire préciser les garanties apportées aux déposants car l'expérience a malheureusement révélé qu'il était très facile de se tromper sur la valeur de la fortune privée du banquier. Pour y remédier, certains auteurs ont préconisé l'exigence d'un cautionnement, déposé par chaque banquier avant de commencer ses opérations; mais un tel procédé présente d'énormes inconvénients. Si le montant en est faible, la garantie apportée n'est qu'illusoire; or, il est difficile qu'il en soit autrement pour deux raisons:

1°) l'importance des engagements contractés par les Banques;

2°) le montant des pertes qui, dans la plupart des défaillances bancaires, est très élevé parce que les dirigeants attendent toujours le dernier moment pour déposer leur bilan, alors que la situation est irrémédiable.

Et même en supposant que le cautionnement exigé soit assez fort pour acquérir la valeur d'une garantie réelle, celui-ci enlève toute possibilité de survie aux petites

banques locales qui présentent pourtant une utilité incontestable. Il impose, en outre, aux autres banques, la constitution d'un capital immobilisé très important et dont le rapport ne peut qu'être infime ou même nul, donc une diminution importante des bénéfices.

Notons encore en faveur de la constitution des banques en société anonyme que la gestion par un Conseil d'administration s'est, en cette branche de l'activité commerciale, révélée assez satisfaisante.

Par contre, le législateur américain a jugé que les conditions de garantie imposées pour le capital pouvaient être supprimées si d'autres sûretés suffisantes venaient y suppléer. Tel est le cas depuis la dernière réforme bancaire par suite de la création de la « *Federal Deposit Insurance Corporation* », qui a pris sa forme dernière en août 1935. C'est un organisme alimenté, partie par le Trésor et partie par des versements annuels des banques et qui a pour but d'assurer le remboursement des dépôts, assurance qui est limitée à 5.000 dollars par compte, ce qui couvre la presque totalité des dépôts. L'affiliation n'est pas obligatoire, mais présente de tels avantages que la majorité des banques y a consenti avec une facilité très grande, la charge que représente la cotisation étant relativement légère.

Sans vouloir nous étendre sur les controverses auxquelles la création de cette institution a donné lieu, disons seulement qu'elle a permis de liquider des faillites bancaires dans des conditions avantageuses et surtout extrêmement rapides, ce qui en a diminué considérablement les conséquences. Elle a aussi contribué pour une large part au rétablissement de la confiance dans l'esprit des déposants. Mais il faut ajouter que nul n'envisage sans quelque inquiétude

les répercussions possibles d'une crise bancaire générale sur l'Institut d'assurance.

Ceci étant, les banques affiliées à F.D.I.C. sont dispensées des prescriptions concernant le capital social, ce qui prouve que les Etats-Unis avaient établi ces dispositions uniquement dans le but de protéger les déposants. Celle-ci est d'ailleurs encore assurée dans l'organisation bancaire américaine par un système assez ancien mais offrant une garantie bien inférieure au procédé de l'assurance des dépôts. Ce procédé, également en vigueur au Canada, est connu sous le nom de « double responsabilité des actionnaires » et est ainsi conçu : les actionnaires sont responsables pour tous les contrats, dettes et engagements de la banque jusqu'à concurrence de la valeur au pair de leurs actions, en plus des sommes déjà investies dans ces actions. Aussi, pratiquement, dès qu'une banque se trouve en état de cessation de paiements, le liquidateur, qui, dans la plupart des cas, est maintenant la *Federal Deposit Insurance Corporation*, fait appel aux actionnaires de la différence entre la valeur au pair et les sommes investies.

On voit immédiatement quel est le grave inconvénient de ce système, l'obligation d'avoir, pour les banques, des actions uniquement nominatives.

Que faut-il penser maintenant de ces législations sur l'importance du capital et les garanties similaires? Pour le capital lui-même, nous avons trouvé deux procédés de fixation :

- l'un, suivant la population du centre où se trouve la banque, nous est apparu comme tout à fait arbitraire;
- l'autre, suivant l'importance des engagements,

aboutit pratiquement à la limitation des dépôts, dont nous aurons à étudier les conséquences à propos du contrôle technique, et dont les effets économiques ne nous semblent guère favorables.

Mais la garantie apportée par le capital d'une banque n'est nullement à dédaigner et il semble que la fixation des ressources nécessaires par une Commission soit le procédé le plus souple, donc le plus favorable, de compléter la constitution des banques sous forme de sociétés anonymes.

Nous n'avons pas insisté sur la question de l'assurance des dépôts, parce que nous trouvons là un système ayant donné jusqu'alors des résultats plutôt désastreux. Il vient d'être repris aux Etats-Unis sous une forme un peu nouvelle, mais c'est une création encore beaucoup trop récente et qu'il est seulement possible de juger, nous l'avons déjà dit, à l'épreuve d'une crise.

Paragraphe II

PROPORTION VERSÉE

Ce genre de mesures a été adopté dans plusieurs pays pour éviter que les dispositions relatives à l'importance du capital n'aient qu'une valeur illusoire; il suffirait en effet que les statuts de l'établissement répondent aux conditions fixées pour que la banque puisse commencer ses opérations. Mais le capital réellement versé pourrait être très inférieur au capital nominal et dès lors, la garantie des déposants serait, de ce fait, très amoindrie.

Les Etats-Unis ont, comme pour l'importance du capital social, la réglementation la plus précise en ce qui

concerne la proportion à verser avant le début des opérations. Il est stipulé dans le *Bank Act* que la moitié du capital doit avoir été effectivement versée avant toute opération. Le reste doit d'ailleurs être versé dans un délai très court: 5 mois à partir de l'ouverture de la banque à raison d'une tranche par mois.

La législation française possède une disposition analogue, mais s'appliquant seulement aux établissements constitués sous la forme de société anonyme ou de société en commandite par actions. L'article 1^{er} de la loi de 1867 dit en effet que ces sociétés ne peuvent être définitivement constituées qu'après « le versement en espèces, par chaque actionnaire, du montant des actions ou coupures d'actions souscrites par lui, lorsqu'elles n'excèdent pas 25 francs, et du quart au moins de ces actions lorsqu'elles sont de 100 francs et au-dessus ».

Un projet, le seul d'ailleurs qui ait prévu cette question, fut établi par le Gouvernement en 1889, après la chute du premier Comptoir d'Escompte; il ne fut jamais présenté aux Chambres. Ce projet rendait obligatoire l'appel intégral du capital social avant l'ouverture de la banque et préconisait d'autres mesures relatives à l'emploi des ressources propres, c'est-à-dire ensemble du capital et des réserves, et que nous étudierons dans le paragraphe suivant.

Disons seulement que cette obligation de réunir avant toute opération l'intégralité du capital social nous semble nettement exagérée, et cela d'autant plus que les législations organisent généralement de façon assez satisfaisante la responsabilité des actionnaires en attendant la libération totale de leurs actions.

Paragraphe III

EMPLOI DU CAPITAL

L'importance du capital n'est pas le seul facteur à considérer dans l'élaboration d'une réglementation sur le capital statutaire; il y a aussi, et peut-être même surtout, à examiner l'emploi qui en est fait. Quelle est en effet la garantie présentée par un capital élevé, si celui-ci est investi en titres spéculatifs, ou entièrement immobilisé par le financement d'une seule entreprise industrielle. La réalisation en sera alors ou impossible, ou possible, mais dans des conditions désastreuses et nous verrons ainsi s'évanouir la sûreté que la loi avait crû accorder au déposant.

S'inspirant de ces dangers, le Gouvernement français, dans le projet qu'il avait établi en 1889 et que nous avons déjà mentionné dans le paragraphe précédent, proposait le système suivant:

Le capital, ayant été intégralement appelé, était divisé en deux parties. La première moitié restait dans les coffres de la banque et la seconde moitié était immédiatement investie en rentes sur l'Etat. Celles-ci étaient alors inaliénables et affectées à la constitution d'un fonds de garantie à l'égard des déposants. Tel est d'ailleurs, à quelques modifications près relatives aux proportions, le système que l'on trouve repris dans les projets présentés dans les autres pays dans le but de réglementer l'emploi des ressources propres des banques. Le capital est divisé en deux parties: l'une qui reste dans les coffres de la banque sous la forme d'espèces, et l'autre employée en titres d'Etat.

Cette idée présente deux inconvénients très graves :

Tout d'abord en ce qui concerne la valeur de la garantie elle-même. On s'imagine aisément dans quelles conditions il serait possible de réaliser, en cas de crise générale, les masses énormes de rentes que représenteraient, à elles seules, les ressources propres de quelques grands établissements de crédit. Il faudrait envisager, à l'époque actuelle, un apport massif de plusieurs milliards de titres sur le marché, donc une chute verticale des cours.

Inconvénient aussi pour l'Etat, car la chute verticale des cours envisagée dans l'hypothèse précédente ne serait pas sans porter au crédit public une atteinte profonde qui aurait pour résultat d'accroître dans une proportion très élevée les désastres d'une crise bancaire.

Aussi, devant ces difficultés, les Etats ont-ils préféré, le plus souvent, s'abstenir d'édicter des mesures spéciales à l'emploi du capital social et se borner à confondre celui-ci avec les dépôts dont l'emploi est lui-même l'objet de limitations.

CHAPITRE III

Régime de l'autorisation administrative

Paragraphe I

CRÉATION ET DISSOLUTION DES BANQUES

Ce système, qui avait été adopté dans presque tous les pays pour la constitution des sociétés anonymes, mais qui a été progressivement abandonné avec la même unanimité qu'il avait été accepté, redevient, depuis la guerre, très en faveur dans les législations sur le commerce de banque. C'est, à n'en pas douter, la forme la plus sévère du contrôle administratif. On peut distinguer dans l'application du principe deux systèmes: Dans le premier, l'autorisation est subordonnée à l'accomplissement de certaines formalités et au respect de certaines dispositions légales. Il suffit alors que ces conditions soient remplies pour que cette autorisation soit accordée. Le type de cette législation est celui des Etats-Unis.

Dans un autre système, il ne suffit plus de respecter les obligations légales pour que cette autorisation devienne un droit. Celle-ci revêt alors un caractère discrétionnaire et permet à l'Etat de devenir maître absolu de la structure bancaire. C'est le cas en Allemagne.

Dans la législation des Etats-Unis, nous avons vu qu'il existait des prescriptions concernant la personne des administrateurs, le capital social. C'est un fonctionnaire, jouant en matière bancaire un rôle très important: le « Contrôleur de la circulation », qui est chargé de s'assurer que les dispositions légales ont été respectées. Pour éviter que des difficultés ne puissent se présenter à la liquidation, en cas de refus d'autorisation, le « Comptroller » exige pratiquement qu'une demande, contenant tous renseignements sur l'organisation proposée, lui soit adressée avant toute opération. Toutefois, le législateur de l'Etat de New-York, plus sévère, dit que le Superintendent de l'Etat doit examiner, avant que l'autorisation n'ait été donnée, si la fondation de l'établissement projeté semble devoir être profitable pour l'intérêt général. Elle exige également le versement d'une somme de 1.000 \$ en garantie de fidèle observance de la loi.

En France, un projet de loi a été déposé dans le même sens par Monsieur Simon Reynaud en 1925 (1). Toutes les sociétés financières faisant appel à l'épargne auraient été soumises à l'enregistrement, sur demande de leur part au Ministre du Travail. En cas de refus d'enregistrement, les postulants auraient pu s'adresser au Conseil d'Etat par la voie de l'excès de pouvoir.

(1) J. O. Documents parlementaires, Chambre, 3 novembre 1925.

Cette autorisation ne devait être accordée qu'après avis d'un Comité consultatif des Banquiers; mais cet avis n'engageait nullement le Ministre qui pouvait très bien prendre une décision en sens contraire.

Le système allemand a été institué par la loi du 4 décembre 1934. Il subordonne la création de tout établissement ayant pour objet l'accomplissement d'opérations de banque à une autorisation du « Commissaire du Reich pour les affaires de crédit ». Afin d'éviter que certains établissements connexes ne viennent accomplir ces opérations sans être munis de l'autorisation administrative, la loi a défini avec précision ce qu'elle entendait par le terme « opérations de banque » et il est formellement interdit d'effectuer l'une d'entre elles sans être vraiment banquier. Les dispositions légales fixent les causes de refus d'autorisation au nombre de trois et, par leur imprécision, permettent de rendre celle-ci absolument discrétionnaire.

Ces motifs sont, en effet, les suivants:

Absence de besoins d'ordre local en général;

Inaptitude des chefs de l'entreprise;

Insuffisance des ressources financières.

Ainsi, celui qui fixe à son gré la structure bancaire du Reich est le Commissaire. Lui seul peut apprécier la valeur du capital nécessaire à la constitution d'un établissement de crédit et les besoins locaux; lui seul est juge de la compétence des dirigeants en matière bancaire. Ce n'est d'ailleurs pas seulement leur compétence qui entre en jeu, car la loi indique que cette inaptitude peut venir de ce qu'elle appelle les « Tares spirituelles », qui servent à désigner les conditions raciales.

Toutefois, pour éviter de donner à ce commissaire des pouvoirs trop absolus, la loi a prévu que le refus d'autorisation pourrait donner lieu à appel devant l'organisme qui est à la tête de tout l'édifice bancaire allemand : l'office de contrôle ou « *Aufsichtsamt* » dont le commissaire, nous le verrons, n'est en réalité que l'agent d'exécution. C'est l'office de contrôle qui lui dicte les directives suivant lesquelles les autorisations doivent être accordées ou refusées, et c'est lui qui oriente toute l'activité du Commissaire.

En Italie, où la réforme bancaire est toute récente, puisqu'elle n'a eu lieu qu'en 1936, à l'occasion des sanctions, le régime de l'autorisation a également été adopté mais n'est plus accordé par un seul fonctionnaire. C'est un corps dénommé « Inspection pour la protection de l'épargne et pour l'exercice du crédit » et placé sous l'autorité du Chef du Gouvernement et de plusieurs ministres, qui en est chargé.

Enfin, en Belgique, l'autorisation est accordée d'une manière encore plus différente et dépend surtout beaucoup moins directement du Gouvernement. La loi de 1935 a subordonné la création de tout établissement de banque à une autorisation de la « Commission Bancaire ». Celle-ci n'est pas un organisme d'Etat, mais l'intervention gouvernementale est très grande dans la nomination des membres. A vrai dire il ne s'agit d'ailleurs pas d'une autorisation et le système adopté est le suivant :

Comme en Allemagne, le titre de banquier est protégé et l'inscription du mot « banque » dans la raison sociale d'un établissement n'est pas libre. Elle est subordonnée à l'inscription sur une liste limitative et une personne,

non inscrite sur cette liste, ne peut ni inscrire le terme « banque » dans le nom de l'établissement, ni se livrer professionnellement à des opérations de banque. C'est précisément la commission bancaire qui est chargée de dresser cette liste limitative.

C'est au système belge que l'on peut comparer celui qui a fait, en France, l'objet d'une proposition de loi déposée par Monsieur Daladier, le 5 décembre 1928. Il s'agissait d'instituer non pas une commission bancaire, mais un ordre des banquiers, absolument identique à l'ordre des avocats. Cet ordre aurait joui d'un pouvoir disciplinaire sur ses membres et aurait décidé de l'admission ou de la radiation.

Ayant ainsi étudié les différents procédés adoptés ou proposés pour la concession d'une autorisation administrative, il nous faut essayer de voir quelle en est la valeur.

Le principe de l'autorisation est, par lui-même, bon, mais malheureusement il est à craindre que l'application, pour être sage et éviter que cette autorisation ne devienne une pure formalité, en soit difficile. En particulier, l'autorité chargée d'accorder les concessions, si elle veut éviter l'arbitraire, doit se baser surtout sur les signes apparents de l'entreprise et sur la manière dont elle respecte les dispositions légales.

Or, c'est un fait bien connu que les banques ou même les établissements, quelle que soit leur branche d'activité, dont les affaires sont dangereuses, respectent toujours scrupuleusement les prescriptions de la loi. Ainsi, un organisme officiel remettra en toute bonne foi une sorte de certificat d'honnêteté à une société qui, par la suite, sera peut-être le sujet d'un scandale financier.

Nous trouvons, là encore, une application d'une critique que nous verrons reparaître souvent: l'Etat, à partir du moment où il entreprend de contrôler les banques, risque d'apporter au public une impression de sécurité injustifiée si les mesures adoptées sont insuffisantes.

Mais, il ne faut pas oublier que le système de l'autorisation est loin d'être, à l'heure actuelle, une institution ayant pour seul et unique but la protection des déposants. Tout d'abord, le système permet évidemment, et de la manière la plus simple, la limitation de la concurrence dont nous avons parlé dès le début du contrôle administratif. Il est possible de se demander pourquoi on peut avoir avantage, en matière bancaire, à limiter la concurrence.

Ceci tient à deux raisons:

1° Le prix de revient des opérations bancaires et même la nature des opérations peuvent être gravement affectés par une concurrence trop intense qui réduit le nombre d'opérations, sur lesquelles doivent être répartis les frais généraux, et l'étendue du champ d'activité;

2° La sécurité des placements effectués par la banque est inversement proportionnelle, tout au moins en général, au taux de profit qui en est retiré. Plus la concurrence est intense, plus la banque recherche des placements spéculatifs lui permettant d'offrir à ses clients des conditions supérieures à celles de ses rivales.

Outre les limitations de la concurrence, l'autorisation permet une action très efficace sur la politique de crédit. Ce n'est pas alors l'autorisation qui agit, c'est en réalité la menace de retrait. C'est par elle que les Etats ayant adopté ce système ont pu obtenir une telle maîtrise des banques.

Aux Etats-Unis, cette menace n'existe que pour les *Member Banks* auxquelles le conseil de réserve peut à tout moment imposer la fermeture des guichets, lorsqu'elles se montrent indisciplinées.

En Allemagne, le Commissaire peut à tout instant interdire à une banque la continuation de ses opérations s'il estime que la politique de crédit suivie par celle-ci n'est pas conforme aux indications de l'Office de Contrôle.

De même le projet Simon Reynaud prévoyait le retrait de l'autorisation par décret du Ministre du Travail, mais seulement après avis conforme du Comité Consultatif. Cette seconde partie du projet est celle qui a donné lieu aux critiques les plus vives. Le retrait de la permission d'exercer le commerce de banque peut en effet avoir des conséquences très graves. Il faut procéder à la liquidation et celle-ci lèse de nombreux intérêts: intérêts des actionnaires d'abord; intérêts des entreprises commerciales et industrielles ensuite, qui perdent ainsi brusquement l'aide financière qui leur avait été accordée. Il est possible même, si la liquidation se fait très mal, que les intérêts des déposants eux-mêmes soient lésés. Ces dangers avaient mené Monsieur Simon Reynaud à insérer dans son projet l'obligation pour le Ministre de recevoir un avis conforme du Comité Consultatif. A cette idée, deux objections ont été faites:

Tout d'abord le Comité Consultatif était un organisme privé, et même si la culpabilité d'un établissement de banque était certaine, le Ministre du Travail ne pouvait passer sur la volonté d'un groupement privé qui recevait alors le pouvoir absolu de s'opposer à une mesure parfaitement justifiée de la part de l'administration.

En second lieu, pour que la liquidation se fît dans de bonnes conditions, il fallait que le secret absolu fût respecté avant la publication de la décision. Or ces conditions paraissaient difficiles à réaliser avec la procédure adoptée; ajoutons que dans le cas où le Comité refusait son autorisation, le simple fait que la mesure avait été envisagée pouvait porter à l'établissement en question un préjudice très grave.

Paragraphe II

RÉGLEMENTATION DES FUSIONS ET MODIFICATIONS

Il s'agit ici d'une question étroitement liée à la précédente.

Le principe de l'autorisation aurait en effet perdu une grande partie de son efficacité si, par des modifications ultérieures, il était possible de tourner les prescriptions légales relatives à la constitution.

Dans la législation allemande, une des plus détaillées sur ce point, toute modification apportée à la forme juridique de la société doit avoir été préalablement autorisée. Il en est de même pour le déplacement du siège social, l'ouverture d'agences nouvelles ou même le simple déplacement d'une filiale lorsque celle-ci avait une certaine importance. Le but de semblables dispositions est surtout d'empêcher une extension exagérée de la concurrence entre les établissements à succursales. On a voulu éviter cette sorte de course qui avait lieu entre les établissements de ce genre et qui consistait à ouvrir une succursale dans tous

les centres où les banques rivales en établissaient. Chaque création représentait une immobilisation de capitaux et une augmentation considérable des frais généraux, le plus souvent supérieure aux profits supplémentaires fournis par cette nouvelle filiale.

Il y a, en outre, une forme spéciale de modification et qui, de plus en plus, fait l'objet d'une réglementation; c'est la fusion de deux ou plusieurs banques en un seul et même établissement. Nous avons en effet placé au premier plan, parmi les phénomènes qui pouvaient intéresser les pouvoirs publics en matière bancaire, la concentration. Les fusions, surtout lorsqu'il s'agit de grands établissements, constituent l'un des facteurs déterminants du degré de concentration dans un pays. C'est en agissant sur ce facteur que les Etats s'efforcent particulièrement d'empêcher la constitution d'organismes trop puissants.

La loi belge indique explicitement ce but de réaction contre la concentration bancaire à propos de l'ensemble des mesures administratives et pour les fusions en particulier. Elle subordonne toute modification de ce genre à une autorisation de la commission bancaire. En Italie, un avis favorable de l'Inspection est également nécessaire.

En Allemagne, c'est au Commissaire qu'il appartient d'autoriser les fusions, mais il semble bien qu'ici cette mesure ait été adoptée surtout pour empêcher la constitution d'organismes trop puissants, et susceptibles d'offrir à l'Etat une résistance quelconque. La loi bancaire ne peut pas avoir eu pour but d'empêcher la concentration puisqu'en réalité celle-ci est devenue beaucoup plus grande sous l'effet de la réorganisation bancaire qu'elle ne l'était auparavant. C'est là d'ailleurs une concentration d'un

aspect tout à fait particulier par suite des participations importantes que possède le gouvernement dans les grands établissements de crédit.

Un fait montre bien quelle importance est attachée, dans tous les pays, à cette question des fusions: En Angleterre, pays du libéralisme en matière bancaire, les fusions ne font l'objet d'aucune législation spéciale. Mais en 1918, une Commission législative avait été nommée afin de voir s'il y avait lieu de prendre des dispositions légales sur ce point. Les travaux de cette commission n'aboutirent pas à une consécration législative. Cependant, depuis 1919, il est devenu d'usage, avant toute fusion, de solliciter l'avis de la Trésorerie. Il ne s'agit que d'un accord tacite, fidèlement suivi, et qui a su donner satisfaction au Parlement et à l'opinion publique.

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle technique

Dans la première partie, nous avons étudié des mesures relatives à la constitution des Banques ou ayant pour but de déterminer la concentration et la répartition de ces établissements à l'intérieur d'un pays. Avec le contrôle technique, nous quittons ce domaine, plutôt formaliste, pour aborder un terrain plus vivant : celui des opérations de banques. Il s'agit en effet maintenant de contrôler l'activité des établissements de crédit et leur politique respective. De nombreuses difficultés se présentent à ce sujet, car l'objet du contrôle technique est, par sa nature même, d'une mobilité et d'une variété extrêmes. De ces deux caractères résulte la complexité du problème qui consistera surtout pour le législateur à édicter des mesures à la fois souples, pour ne pas constituer de véritables entraves à la gestion des banques, et efficaces.

Notre étude du contrôle technique peut se diviser en trois parties. Tout d'abord, nous essaierons de dégager les différents procédés qui se présentent à nous pour régler les opérations de banque. La seconde partie, comprenant les chapitres II et III, sera consacrée aux

moyens employés pour voir dans quelles mesures les réglementations sont respectées. Enfin, dans une dernière partie, nous verrons les différents organismes qui ont été constitués pour diriger la politique de crédit des banques.

CHAPITRE I

Réglementation des opérations

Paragraphe I

IMPORTANCE DES DÉPÔTS

Parmi les mesures de contrôle administratif, l'imposition d'un capital minimum a été adoptée dans certains pays pour apporter aux déposants une certaine garantie. C'est à ce même ordre d'idée que correspond la limitation des dépôts. Elle a pour but d'accroître la proportion entre le montant des engagements et celui des ressources propres de la banque. Avant d'étudier les procédés de limitation employés, disons tout de suite qu'il s'agit là de mesures qui nous paraissent en opposition très nette avec la fonction normale des banques. Le rôle de celles-ci est en effet de recueillir les capitaux inemployés pour les mettre à la disposition de la production et du commerce. L'obligation de refuser des dépôts aboutira ainsi le plus souvent à condamner des capitaux à l'inaction et sera défavorable pour l'économie du pays.

Le procédé le plus couramment employé consiste à fixer une proportion minima entre les dépôts et les ressources propres. Tel est le cas, par exemple, pour les Pays Scandinaves :

Au Danemark et en Norvège, le montant des engagements ne peut dépasser 10 fois les ressources propres de la banque. Le régime de la Suède est encore plus sévère et impose suivant les différentes catégories de banques une proportion variant entre 5 et 8.

La même disposition existe en Italie mais avec une marge beaucoup plus large puisque la proportion est fixée au chiffre de 20.

Depuis la réforme bancaire, les banques allemandes sont également soumises à une disposition de cet ordre. Cette mesure s'imposait d'ailleurs tout particulièrement, dans ce pays, par suite des abus qui avaient été commis sur ce point et qui avaient engagé pour une large part la responsabilité des banquiers dans la crise allemande.

Le rapport à observer entre les ressources propres et les dépôts n'est pas, comme dans les pays précédents, fixé *ne varietur*, mais laissé à la discrétion de l'office de contrôle.

Le système, par lui-même, n'est d'ailleurs pas excellent. Il risque d'obliger les établissements à modifier sans cesse leur capital social afin de pouvoir s'adapter aux besoins du moment ou plus exactement aux offres de dépôts. Sinon, ces établissements, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, pourront se voir obligés de refuser des capitaux.

La gravité, au point de vue économique, de ce danger a orienté l'esprit de certains auteurs de projets non plus vers une limitation directe du montant des dépôts, mais

vers des procédés de limitation indirecte. C'est ainsi qu'en France, dès 1896, Monsieur Dusauroy proposait de rechercher une restriction du montant des dépôts dans l'imposition d'une taxe annuelle. Elle était de 0,50 % sur le chiffre le plus élevé de l'année apparaissant au poste « dépôts » de chaque établissement (1). La même idée a été reprise, sans plus de succès, par Monsieur Trémoulière en 1925. Les conclusions de ces auteurs sont assez opposées quant aux effets probables de cette mesure. Il semble bien qu'en réalité, elle serait totalement inefficace. Elle n'aurait pour résultat définitif que de réduire à néant le faible intérêt servi pour les dépôts à vue aux déposants sur qui retomberait en définitive le poids de cet impôt.

Paragraphe II

ENCAISSE OBLIGATOIRE

C'est également l'idée de protection des déposants qui, au moins à l'origine, a fait introduire dans certaines législations un minimum d'encaisse obligatoire. Nous disons « au moins à l'origine » parce que, dans certains pays, cette mesure a très largement dévié et répond à un tout autre besoin. Le cas le plus typique à ce point de vue est celui des Etats-Unis dont nous allons étudier maintenant la législation en cette matière. Elle remonte aussi à 1863, mais a été plusieurs fois modifiée depuis.

Le système adopté est le suivant:

Chaque banque est astreinte à conserver comme encaisse une proportion minima du montant des dépôts.

(1) *Revue Economique et Financière*, 1897.

Cette encaisse reçoit le nom de « Réserve » qu'il ne faut pas confondre avec la réserve constituée par prélèvement sur les bénéfices (surplus).

Le Taux n'est pas le même suivant qu'il s'agit de dépôts à vue ou de dépôts à terme. Il varie également selon l'importance des banques, ou mieux, puisque tel est le procédé de classification adopté dans ce pays, suivant l'importance des centres où se trouvent les banques.

Ces « Réserves » comprennent non seulement les espèces en caisse mais aussi, dans des proportions également fixées par la loi, les dépôts à vue dans les autres banques et même certains titres facilement réalisables. Cette possibilité de placer une partie des Réserves en dépôt dans une autre banque a donné lieu à deux sortes d'abus qu'il a fallu réprimer dans les réformes successives subies par le système:

1°) Les sommes ainsi déposées étaient considérées par la banque dépositaire comme un dépôt ordinaire et il en résultait que la garantie ainsi offerte se trouvait très amoindrie par cette pratique, en particulier dans le cas d'une crise bancaire générale;

2° La seconde catégorie d'abus commis était constituée par le procédé des dépôts réciproques. Deux banques se confiaient mutuellement les réserves qu'elles avaient le droit d'investir en banque et, chacune d'elles considérant cette somme comme un dépôt ordinaire, tout se passait comme si cette partie des réserves n'existait pas.

Pour le placement en titres, la proportion qu'il est possible d'investir et la nature des titres sont fixées par la loi. Cette proportion varie suivant les Etats entre $\frac{1}{6}$ et 1. Cependant, il est bon de noter à ce sujet, une

disposition assez récente, destinée à faciliter les opérations d'open market sur le marché américain: le *Gold Reserve Act* de 1934. Cet *Act* permet au Président, à son entière discrétion, d'autoriser le Secrétaire du Trésor à conclure, avec les banques de Réserve et le *Federal Reserve Board*, des accords selon lesquels les banques de Réserve pourront acquérir jusqu'à concurrence de 3 milliards de dollars des titres d'Etat, sans avoir à se préoccuper d'une insuffisance de réserves.

Le taux moyen qui était autrefois de 13 % pour les dépôts à vue a été successivement élevé jusqu'à 20 % (celui des dépôts à terme étant resté à 3 %). Cette élévation du taux vient précisément du fait qu'à l'origine les réserves avaient surtout pour but de protéger les déposants. Maintenant, le mécanisme du taux exigé est surtout utilisé en vue de combattre les inflations de crédit. Le fonctionnement de ce mécanisme est très simple et il semble difficile de l'expliquer plus clairement que ne l'a fait un article paru sous les initiales H. S. dans l'*Information* du 2 février 1937:

« Quand une banque a des réserves en excédent, elle est libre de créer des crédits pour le multiple réglementaire de ces « *excess reserves* ». Si cette situation est généralisée — notamment par suite d'entrées massives d'or importé par les banques et vendu aux *Federal Reserve Banks*, il y a surabondance monétaire et absence de contrôle des *Federal Reserve Banks* sur l'expansion du crédit.

Au contraire, quand les banques n'ont plus assez de réserves — soit que celles-ci aient diminué, soit que leurs ouvertures de crédit aient augmenté, soit enfin que les pourcentages réglementaires aient été accrus — elles doivent demander aux *Federal Banks* de nouvelles liqui-

dités et, pour cela, céder à celles-ci des actifs légalement « éligibles ». Maîtresses d'accepter on non ces cessions, les *Federal Banks* reprennent dès lors le contrôle du crédit; elles peuvent réduire les disponibilités dans le pays ou bien limiter leur expansion soit globalement, soit en différenciant l'octroi des crédits selon leur emploi.

C'est ainsi qu'en décembre dernier, le taux moyen était de 15 %, mais au mois de février, les *excess reserves* atteignaient 2.200 millions de dollars. Le taux moyen ayant été élevé jusqu'à 20 %, le montant des *excess reserves* se trouve réduit à 600 ou 700 millions, ce qui correspond à un potentiel de crédit de 3 à 4 milliards au lieu de 12 milliards. C'est là un des procédés employés dans le but de stériliser l'or dont les importations massives aux Etats-Unis risquent d'amener, dans la période actuelle, une véritable inflation de crédits ayant pour base les cessions d'or aux banques fédérales. Parallèlement, les pouvoirs publics américains emploient un autre procédé, qui consiste à racheter l'or; mais les achats sont faits par l'Etat lui-même, et non par les banques, et pour éviter de mettre en circulation des unités monétaires nouvelles celui-ci le paie au moyen de dollars préalablement empruntés au public.

On est souvent tenté, après avoir exposé le mécanisme des réserves, de dire que l'expérience de 1929 est bien peu probante en ce qui concerne la valeur pratique du système. Mais, ainsi que le fait remarquer Monsieur Mireaux (1), il semble qu'entre 1924 et 1928, les banques de Réserve n'aient à aucun moment cherché à agir sur le volume de la circulation. On ne pouvait guère compter sur l'effi-

(1) Mireaux. *Le Contrôle du Crédit par la Federal Reserve Board*. 1929.

capacité d'un taux de réserve immobile, et celui-ci, au cours de cette période, n'a servi que d'instrument de protection en faveur des déposants mais non à diriger la politique de crédit. Monsieur Mireaux signale d'ailleurs l'existence d'une fissure dans le système. La proportion de réserves imposée pour les dépôts à vue variait entre 7 et 13 %; mais elle n'était que de 3 % pour les « *time deposits* ». Il s'est alors passé le fait suivant: tandis que depuis 1924 les dépôts à vue n'ont augmenté que de 7 % à peine, l'accroissement des dépôts à terme a été de 36 % à New-York et de 47 % à Chicago. Il est en effet très facile pour une banque de faire transformer des dépôts à vue en dépôts à terme, il lui suffit pour cela de modifier légèrement l'intérêt servi sur les deux catégories de dépôts.

Une disposition, adoptée lors de la réforme de 1933, permet maintenant de déjouer en partie ce procédé. En même temps qu'elle supprimait l'intérêt servi sur les dépôts à vue, la loi américaine a confié au *Federal Reserve Board* le règlement du taux d'intérêt sur les dépôts à terme. Il est alors possible de faire jouer le taux de réserves des dépôts à vue sans être obligé d'imposer pour les dépôts à terme un taux de couverture qui serait hors de proportion avec les besoins pratiques.

C'est un système assez voisin de celui des Etats-Unis qui vient d'être adopté par la Belgique. Cependant il présente une différence essentielle: les coefficients de liquidité ne sont pas fixés par la loi, mais par la commission bancaire.

D'autres pays, très nombreux, ont également posé des règles relatives à la liquidité des banques, et ont préféré, au lieu d'imposer une encaisse, fixer une proportion d'actif réalisable. Il en est ainsi pour l'Allemagne où les

minima sont fixés par l'Office de Contrôle qui ne dispose pas, sur ce point, d'un pouvoir absolu car la loi de 1934 a fixé à 30 % le maximum de la proportion d'actif réalisable que l'Office pourrait imposer à une banque.

Les Pays Scandinaves ont combiné les systèmes de l'encaisse et de l'actif réalisable :

Le Danemark exige, suivant les banques, une encaisse égale à 1, 2 ou 3 % du total des engagements, et un actif réalisable atteignant au moins 15 % des engagements à court terme et 10 % de tous les engagements.

La Norvège demande seulement que l'actif réalisable représente 20 % des engagements à vue et 5 % du total des engagements.

Enfin, pour en terminer avec ces dispositions assez variées, signalons un système assez curieux, celui de la Suisse. Le règlement d'exécution relatif à la liquidité des banques a fixé des taux relatifs aux disponibilités et à l'actif réalisable, mais on a tenu compte, pour établir ces taux, de la place occupée par les engagements à court terme dans l'ensemble des engagements.

Voici le tableau ainsi obtenu (1) :

Minimum imposé p ^r les disponibilités	Minimum imposé p ^r l'actif réalisable	Place occupée par les engag. à court terme dans l'ensemble des eng.
2,5 %	25 %	inférieure à 15 %
3 %	30 %	entre 15 et 20 %
4 %	40 %	entre 20 et 25 %
5 %	50 %	au-dessus de 25 %

(1) *Revue Economique Internationale*, avril 1935. La réglementation et le Contrôle des Banques, par B. S. Chlepner.

En France, la liquidité des banques ne fait l'objet d'aucune disposition législative, mais a été par contre l'objet d'une proposition de loi assez importante: la proposition Durandy, Poulan et Ossola, du 8 décembre 1918. Celle-ci comprenait deux parties:

- 1°) Imposition d'un minimum d'encaisse;
- 2°) Règles relatives à l'emploi des dépôts.

La première partie seule nous intéresse ici et fixait à $1/4$ la proportion des dépôts que les banques devraient conserver dans leurs caisses.

Elle a rencontré parmi les parlementaires deux critiques très vives. On lui a d'abord reproché son manque de souplesse en face de l'extrême variabilité des dépôts. C'est là, en effet, l'un des griefs principaux qu'il est possible de présenter contre la fixation d'une proportion déterminée des dépôts à conserver dans les caisses. Leur montant est une chose extrêmement variable et extrêmement sensible et la liquidité d'une banque ne dépend pas seulement de cette proportion. Elle dépend le plus souvent d'un facteur qu'il est, pour ainsi dire, impossible de prendre en considération dans la fixation d'un taux obligatoire: l'origine des dépôts. Il suffit de supposer une banque où la majeure partie des dépôts proviennent de l'étranger: la moindre tension politique, le moindre événement international pourront amener un retrait massif et mettre en péril un établissement qui paraissait être dans une situation de trésorerie bien supérieure à celle des établissements concurrents.

Ceux-ci pourront, eux, n'être pas touchés du tout. Cette fixation n'est donc pas une garantie absolue: on peut dire qu'elle acquiert surtout une grande utilité

lorsque, comme en Amérique, elle est utilisée pour combattre les inflations de crédit.

Même dans le cas où, au lieu de fixer une proportion d'encaisse, la loi impose seulement une proportion d'actif réalisable, une telle disposition n'a pas une valeur absolue.

Il y a en effet dans l'actif des postes qui peuvent facilement induire en erreur. C'est ainsi que le poste « porte-feuille d'escompte » est généralement considéré comme parfaitement liquide, or cela n'est vrai que si toutes les lettres de change sont, ainsi que les dénomment les Américains, des « *self liquidating bills* », c'est-à-dire qui se liquident d'elles-mêmes, donc qui ne doivent pas être renouvelées à l'échéance.

Le poste « avances sur titres » est peut-être d'une liquidité parfaite en période normale; mais en est-il toujours de même en temps de crise? Cela est peu probable, en particulier lorsque les pouvoirs publics se voient obligés de fermer les Bourses.

La seconde critique élevée contre la proposition Durandy était que la proportion imposée était beaucoup trop élevée. Une proportion de 25 % représente en effet pour une banque des capitaux inemployés énormes, donc un manque à gagner très important. Un rapport de liquidité obligatoire offre d'ailleurs presque toujours cet inconvénient: ou bien il est trop élevé et il constitue pour les banques une gêne; ou bien il est trop faible et il couvre de manière injustifiée la responsabilité des administrateurs.

La situation des banques françaises au point de vue liquidité est d'une façon générale assez satisfaisante. Nous avons joint ci-contre un tableau extrait des statistiques

Situation mensuelle des quatre principales sociétés de crédit (en milliards de francs)

	Espèces en caisse, à la banque au Trésor et coupons	Avoirs dans les banques et chez les correspond.	Portefeuille Commercial et Bons de la D. N.	Comptes courants et dépôts	Capital et Réserves	Rapport de l'encaisse aux dépôts
Janvier	6,509	0,568	19,031	32,809	2,878	19,8
Février	4,750	0,698	18,073	30,736	2,878	15,5
Mars	5,068	0,597	17,922	30,390	2,880	16,6
Avril	5,384	0,582	17,893	30,676	<i>id.</i>	17,5
Mai	5,670	0,473	17,940	30,621	<i>id.</i>	18,5
Juin	5,651	0,467	18,420	30,819	<i>id.</i>	18,3
Juillet	6,273	0,463	18,536	31,888	<i>id.</i>	19,6
Août	6,437	0,421	17,849	31,164	<i>id.</i>	20,6
Septembre	7,122	0,425	18,207	32,460	<i>id.</i>	21,9
Octobre	7,659	0,460	17,761	32,239	2,881	23,7
Novembre	6,685	0,467	17,162	30,544	<i>id.</i>	21,9
Décembre	5,977	0,416	18,162	30,943	<i>id.</i>	19,3

Nous avons confondu dans ce tableau les dépôts à vue et les dépôts à terme étant donné que ces derniers représentent une proportion inférieure à 3 % du total.

publiées chaque année par la *Revue d'Economie Politique*. Ce tableau nous permet de voir la situation de trésorerie des quatre grands établissements de crédit français pendant l'année 1934. Nous n'avons pas voulu prendre pour exemple l'année 1935 parce que celle-ci nous aurait fourni une idée fausse. Les banques ont eu en effet à faire face à d'importants retraits de dépôts résultant de l'insécurité monétaire et destinés à financer des placements à l'étranger. Pendant le même temps, elles étaient obligées de maintenir l'aide qu'elles apportaient à l'Etat et à leur clientèle privée d'où une réduction considérable des fonds inemployés.

Que nous disent maintenant les chiffres donnés pour 1934? Le rapport calculé à la fin du tableau est le rapport de l'encaisse aux engagements à vue. Nous voyons qu'il oscille sensiblement entre 15 et 23 %. C'est là une proportion assez forte en ce qui concerne l'encaisse proprement dite, et bien supérieure aux chiffres obligatoires que nous avons pu trouver sur ce point dans les législations. Si maintenant, nous prenons l'actif réalisable, en ajoutant à l'encaisse les avoirs dans les banques et le montant du portefeuille commercial, nous voyons que la proportion atteinte est de l'ordre de 70 %.

En 1935, moment où la liquidité des banques se trouvait moins bonne, l'indice de trésorerie n'est pas descendu au-dessous de 13 %: pourtant les banques ne se sont pas trouvées pour cela dans la crainte d'avoir à cesser leurs paiements malgré les conditions difficiles dans lesquelles se faisait alors le réescompte. Le taux d'escompte de la Banque de France avait alors varié en peu de temps dans des proportions très grandes (2 1/2 % à 6 % entre fin mai

et fin juin 1935) et amenait une banque à réescompter à 5 ou 6 % ce qu'elle avait escompté à 3 1/2 ou 4 %.

Monsieur Landry n'exagérait donc pas lorsqu'il prétendait que la proportion de 25 % exigée dans la proposition Durandy était de beaucoup supérieure à celle qui était vraiment nécessaire. L'expérience prouve ainsi que la marge de 7 à 8 % des dépôts immobilisés, en supplément, aurait infligé aux établissements de crédit des pertes absolument inutiles. Cet exemple prouve aussi que la liquidité n'est pas le point qui doit préoccuper le plus en France les pouvoirs publics.

Paragraphe III

EMPLOI DES DÉPÔTS

M. Durandy, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi déjà citée, disait à propos de la limitation des dépôts par rapport aux ressources propres:

« Quelque séduisante que puisse être cette formule, il nous a semblé qu'elle ne répondait pas au but poursuivi, car la solidité financière d'une banque ne dépend pas uniquement de son capital versé et de sa réserve, mais aussi et surtout de la nature de ses affaires et de ses placements ».

Cette même idée a inspiré aux législateurs de divers pays des mesures prescrivant, soit des opérations déterminées (c'est ce que nous étudierons dans ce paragraphe), soit des limites aux opérations habituellement pratiquées par les banques (ce qui fera l'objet des paragraphes suivants).

La loi Mexicaine a adopté ce premier point de vue et réglementé intégralement l'emploi des dépôts à vue. Une proportion de 30 % doit être garantie par une encaisse en billets de la Banque du Mexique, en or ou en dépôts à l'Institut d'émission. Le reste doit être exclusivement employé en prêts, escompte, lettres de change à moins de six mois, actions et obligations, immédiatement réalisables et dont la liste est publiée tous les trois mois par le Ministre des finances, et enfin dépôts en banques.

C'est la seule loi qui soit aussi stricte sur ce point.

Les autres législations ont préféré se borner à des dispositions limitatives.

En France, la question de l'emploi des dépôts a été débattue surtout entre 1914 et 1920, à la suite du moratoire de 1914. Dès le 26 septembre 1914, Monsieur Ribot, alors Ministre des Finances, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits pour le premier semestre 1915 (1), faisait ressortir les avantages que présentait, selon lui, l'emploi des dépôts en effets réescomptables à la Banque de France. Il prétendait que s'il en avait été ainsi en France avant la déclaration de guerre, il n'y aurait point eu besoin de moratoire ou tout au plus d'un moratoire extrêmement limité au point de vue durée. Il aurait suffi d'une aide passagère de l'Etat, au début de la crise, en attendant que les entreprises bancaires aient réescompté leur portefeuille à l'Institut d'émission, ce qui leur aurait fourni les disponibilités nécessaires aux demandes de remboursement. Mais il ne proposait encore aucune mesure législative sur la question.

Quatre années plus tard, cette même pensée inspirait

(1) J. O. Documents parlementaires. Sénat. 26 septembre 1924.

à Monsieur Bedouce un amendement au projet de loi sur le renouvellement du privilège de la Banque de France (1). Il proposait le système suivant: Il appartiendrait à la Banque de France de s'assurer que les Banques possèdent dans leur portefeuille un chiffre d'effets réescomptables tel que ce chiffre ajouté au montant de l'encaisse soit égal à la somme des engagements contractés par elle.

Mais, si cet amendement fut rejeté, l'idée n'en fut pas pour cela abandonnée et, en décembre 1918, Messieurs Durandy, Poulan et Ossola déposaient une proposition de loi dont nous avons déjà dit un mot à propos des mesures relatives à l'encaisse. La première partie imposait en effet aux banques de conserver en espèces le 1/4 au moins des sommes déposées. Les trois autres quarts ne devaient être employés qu'en valeurs admises en garantie d'avances par la Banque de France ou pour l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (3 mois au maximum) ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français.

Cette proposition donna lieu à un rapport très substantiel de Monsieur Landry (2) qui apporta à cette idée les critiques qu'elle méritait et que nous résumerons brièvement. Après avoir remarqué que la proportion de 1/4 demandée par Monsieur Durandy est trop élevée, il considère la question de l'emploi uniquement en valeurs réescomptables à la banque d'émission. On peut, en effet, se demander jusqu'à quel point celle-ci consentirait à faire des avances sur une grande échelle à un établissement en difficultés. Mais on se demande surtout ce qui se produirait en cas de crise générale, toutes les banques se trouvant

(1) J. O. Documents parlementaires. Chambre. 25 juillet 1918.

(2) J. O. Documents parlementaires. Chambre. 8 décembre 1918.

dans l'obligation de recourir simultanément au réescompte de leur portefeuille ou à des avances sur titres.

L'Institut d'émission aurait donc à supporter presque entièrement le poids d'une telle crise. La seule ressource accessoire pour les banques privées serait alors d'écouler une partie de leurs titres sur le marché: mais quels seraient ces titres? La proposition précise que ce seraient des valeurs admises en garantie d'avances, donc surtout des titres d'Etat. Or, le cours de ces titres, déjà affecté par l'existence d'une crise, subirait probablement, en raison d'un apport massif, une dépréciation notoire. D'ailleurs les placements en titres d'Etat sont-ils vraiment une garantie efficace? On ne saurait trop citer comme réponse l'expérience tentée par les banques anglaises pour placer leurs dépôts en consolidés et les pertes qui en sont résultées pour elles. On peut même ajouter à cela que ce genre de placement ne constitue pas le but normal des banques. Il ne faut pas oublier que leur rôle est surtout de mettre les fonds inemployés à la disposition du Commerce et de l'Industrie, et cela non seulement par le moyen de l'escompte, mais aussi par le financement des entreprises, donc dans une certaine mesure par des immobilisations interdites dans la proposition Durandy. Monsieur Landry rappelle aussi les embarras que causerait une telle mesure sur le marché financier, car, même sans considérer la question des placements définitifs, elle priverait les liquidations du soulagement apporté par les capitaux mis en report par les établissements financiers.

Enfin, dernière critique de ce rapport, il semble que par « l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (3 mois au maximum) ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français », les auteurs de la

proposition aient voulu interdire aux banques l'achat de lettres de change internationales. Là encore, il semble que ce serait, au point de vue économique, commettre une faute grave. L'achat de ces traites constitue non seulement une opération souvent assez sûre, mais aussi, le plus souvent, nécessaire pour faciliter les paiements internationaux.

La sévérité du rapport ainsi brièvement analysé nous montre les graves défauts que présentent les réglementations trop strictes, en particulier sur l'emploi des dépôts. Elles deviennent très vite une entrave à la gestion et diminuent l'utilité économique des établissements auxquels elles s'appliquent. Par contre, nous nous montrerons moins sévères pour les mesures qui vont être étudiées maintenant parce que celles-ci apportent seulement à l'activité du banquier au lieu d'obligations des limitations.

Paragraphe IV

LIMITATION DES PRÊTS CONSENTIS A UNE MÊME PERSONNE OU A UNE MÊME ENTREPRISE

Parmi les facteurs ayant de l'influence sur la sécurité des placements effectués par les banquiers, il en est un qui a une importance très grande: celui de la division des risques. Mais, le plus souvent, en ce qui concerne les participations financières, plus une participation est importante, plus elle est avantageuse. Le banquier se trouve donc en face de l'alternative: sacrifier la sécurité au profit ou sacrifier le profit à la sécurité. C'est pour imposer au banquier une division des risques minima que certains Etats ont établi des réglementations sur ce point; ils n'ont pas voulu

qu'un établissement de banque puisse risquer de perdre, dans une faillite toujours possible, un élément important de son actif.

Aux Etats-Unis, le *Mac Fadden Act* de 1927 posait ce principe à l'égard des banques nationales. Il interdisait à toute banque nationale d'investir dans une banque affiliée ou dans une entreprise des sommes excédant 10 % du capital propre et des réserves de la banque. Cette disposition était également étendue à toutes les banques adhérentes au système de réserve fédérale. Puis la majorité des Etats introduisaient dans leur législation des mesures analogues concernant les *State Banks*.

Cependant des dérogations furent prévues:

Tout d'abord le montant du papier commercial, couvrant une opération saine, n'est pas compris dans ce montant. C'est là une mesure absolument normale, mais qui donne lieu, très facilement, à des abus.

Des limites très larges sont également fixées pour l'escompte de papier non commercial lorsqu'il est garanti par des titres fédéraux pour un montant supérieur au nominal du papier escompté.

Enfin, des conditions spéciales sont également accordées pour les traites documentaires.

Ces dérogations se multipliant, il en résulte ceci: à l'heure actuelle la valeur du principe est très atténuée pour ne pas dire pratiquement inexistante.

Le même procédé de limitation a été adopté dans la loi italienne où il est interdit à une banque de consentir des prêts, à une même entreprise, dépassant une proportion de 20 % des ressources propres de la banque.

En Norvège, la loi a prévu cette éventualité mais en la réglementant de manière beaucoup plus souple. La limite

est fixée à 25 % des ressources propres de la banque. Mais au-dessus de cette limite, les prêts ne sont pas interdits, ils doivent seulement être autorisés par un vote unanime du Conseil d'Administration.

A l'opposé de la Norvège, nous trouvons enfin l'Allemagne qui a adopté, en la matière, un régime très strict. Cela se comprend d'ailleurs facilement pour qui se souvient de la gestion plutôt téméraire des banquiers allemands, après la guerre. Les règles, ou plus exactement les principes, les plus élémentaires sur la liquidité et la division des risques en matière bancaire avaient été méconnus. Il était normal, lors de la réforme de 1934, que ces points soient très sévèrement traités.

La loi de 1934 a d'abord admis le principe de la limitation des prêts à une fraction du capital propre de garantie. Cette fraction est variable non pas suivant différentes catégories de banques mais suivant les différentes catégories d'établissements emprunteurs. Même lorsque les prêts sont contenus dans ces limites, des conditions spéciales sont établies pour les sommes ayant une certaine importance, dont la limite est actuellement de 5.000 Rm. Cette limite peut, si les circonstances l'exigent, être modifiée à tout instant par le Commissaire.

Lorsque l'emprunt sollicité est supérieur à 5.000 Rm., il doit d'abord être consenti, comme en Norvège, par l'unanimité des directeurs. Mais ce consentement, si le prêt est supérieur à 1.000.000 Rm., ne suffit pas et il doit être par la suite l'objet d'un avis favorable du Commissaire.

Enfin, dernière condition imposée pour ces prêts importants: l'établissement emprunteur a l'obligation de permettre à la banque créancière la vérification de ses

bilans ou de faire connaître d'autre façon sa situation financière. Ainsi, dans ce cas, l'établissement débiteur a non seulement l'obligation de communiquer son bilan, mais il doit encore permettre à la banque de pointer ses comptes pour le vérifier.

Le mot « crédit » a été entendu par le législateur dans un sens très large, il comprend non seulement les découverts mais aussi toutes les garanties et les cautions fournies pour le débiteur, et pour lesquelles le risque est beaucoup moins grand puisqu'elles ne seront qu'éventuellement payées. La loi considère aussi comme comprises dans ces crédits les participations de l'établissement bancaire dans l'entreprise de son client, lesquelles sont d'ailleurs prises pour la valeur indiquée au bilan. Il n'est pas non plus possible pour l'entreprise de demander la défalcation, du montant des crédits, des sûretés qu'elle a consenties au même du montant de son avoir à la banque. La loi est aussi très sévère en ce qui concerne la définition du mot « client ». Sont ainsi considérés comme un seul et unique client une société filiale et même toutes les entreprises d'un *Konzern*. Cette mesure se comprend très bien car, souvent, dans la période qui précéda la crise, des sociétés avaient créé des filiales dans le seul but d'obtenir une augmentation des moyens de crédit mis à leur disposition, le banquier qui voyait dans ses états de risques figurer deux raisons sociales différentes était amené à croire, à tort d'ailleurs, qu'il pouvait mettre à la disposition de ces deux sociétés plus de crédit qu'à celle de la seule maison mère, et qu'il divisait ainsi son risque. En réalité, il n'en était rien, car les mêmes personnalités étaient intéressées aux deux affaires et, le plus souvent, la maison-mère détenait la quasi-totalité du capital de sa filiale. Le banquier se

croyait garanti, pour la maison-mère, par son actif dans lequel figurait le capital de sa filiale, et, pour la filiale, par ce même capital: les mêmes valeurs gageaient donc deux crédits différents. Au moment de l'écroulement de certaines entreprises ainsi constituées, la défaillance de la maison-mère entraînait généralement celle de sa filiale — les banquiers ont eu beaucoup à souffrir de cet état de choses et on comprend le souci du législateur d'en éviter le retour.

Enfin, s'il s'agit d'une société de personnes, la société et chacun des associés sont considérés comme un seul et même débiteur.

C'est à ce même ordre d'idée de limitation des risques que se rattache la création en Allemagne d'un organisme spécial, dont nous ne trouvons pas d'autre exemple, et qui semble une formule assez heureuse. Il s'agit d'une sorte de centrale des risques, de ce que les Allemands ont intitulé « *Evidenz-Centrale* ». Cet organisme a pour mission de centraliser les renseignements relatifs aux gros débiteurs pour éviter qu'ils ne sollicitent de plusieurs banques des crédits dont la somme est disproportionnée avec les ressources propres de l'entreprise. Lorsqu'un crédit important est demandé, la banque s'adresse à l'*Evidenz-Centrale* et, suivant les renseignements obtenus, accorde ou refuse son concours.

Cet organisme est assez précieux parce qu'il supplée aux renseignements officieux qui, sur ce point, n'ont peut-être pas toujours intérêt à être précis et exacts. Il permet également d'éviter le seul système qui pourrait le remplacer valablement: la publication intégrale des participations financières et de leur répartition. Ce serait un gros inconvénient pour les banques d'avoir à publier de tels

renseignements, et bien souvent le succès des opérations financières se trouverait compromis par une telle divulgation. Ajoutons que bien souvent aussi les déposants s'inquiéteraient à tort par suite du montant de telle participation, et cela ne serait pas sans provoquer des retraits de dépôts, sans motif valable, mais qui pourraient dégénérer en crise de confiance toujours préjudiciable à un établissement de crédit.

Que dire maintenant des dispositions adoptées pour imposer la division des risques? Il n'y a aucun doute sur le bien fondé de ces mesures. Mais il ne faut pas oublier que l'art du banquier doit surtout s'exercer en cette matière. Nous nous refuserons donc à voir dans l'établissement de dispositions rigides la solution la plus heureuse du problème, pour lui préférer celle adoptée en Norvège et qui cherche à soumettre cette division des risques à une discussion approfondie de la part des dirigeants. Toutefois un tel système ne semble devoir être apprécié que si, comme nous l'avons déjà dit à propos des administrateurs, la loi s'est efforcée d'assurer à ceux-ci une indépendance absolue vis-à-vis des entreprises sollicitant des crédits. L'expérience du premier Comptoir d'Escompte, également citée au début de ce travail, est assez probante sur le danger que présente la participation, aux conseils d'administration des établissements créanciers et débiteurs, de membres communs. Le résultat est que plus le débiteur périclité, plus le créancier cherche à l'aider et augmente sa participation.

Enfin, il nous semblerait injuste de conclure sans signaler la valeur que nous attribuons à l'une des dispositions de la loi allemande: le contrôle de la comptabilité du débiteur par le créancier. Combien de malheurs financiers auraient pu être évités si une banque, ayant accordé des

crédits à une entreprise, avait connu, au lieu des documents ou des bilans sommaires livrés à la publicité, le détail de la comptabilité et, considérant la voie dans laquelle s'engageait l'entreprise, lui avait refusé tout crédit nouveau.

Paragraphe V

RÉGLEMENTATION DES PRÊTS CONSENTIS

AUX DIRECTEURS OU ADMINISTRATEURS

Dans le paragraphe précédent nous avons fait remarquer qu'il pouvait être très dangereux de consentir des prêts à des sociétés ou à des entreprises contrôlées ou dirigées par les administrateurs. Mais il existe une sorte de crédits plus dangereux encore, ce sont ceux qui peuvent être accordés par la banque aux administrateurs eux-mêmes. Aussi ce genre de prêts est-il souvent interdit ou simplement soumis à des conditions sévères, et ceci pour une double raison.

D'abord la banque, considérant qu'il s'agit d'un administrateur, demandera des garanties moins grandes que pour une autre personne.

Ensuite ce crédit sera consenti d'autant plus facilement par la banque qu'elle voit dans cette créance un moyen de s'attacher la personne en question.

En Allemagne, l'octroi de facilité de ce genre nécessite l'accord unanime de tous les administrateurs et directeurs. Celui qui sollicite le crédit n'est pas même admis à la délibération. En outre, à partir du montant déterminé par l'Office de Contrôle, le Commissaire doit être avisé.

Pour éviter que ces prêts n'apparaissent dans les comptes de la banque sous le nom d'un tiers, certaines présomptions d'interposition de personne ont été établies contre les proches parents des administrateurs.

En Tchécoslovaquie, les crédits accordés aux administrateurs ou directeurs sont formellement interdits.

De même aux Etats-Unis, où la loi assimile les prêts aux administrateurs et les prêts aux sociétés contrôlées par eux. Bien plus, la loi interdit même de consentir un crédit à un employé de la banque ou à une société contrôlée par lui: c'est peut-être un peu sévère.

Paragraphe VI

OPÉRATIONS SUR TITRES

Une banque peut se livrer, en ce qui concerne les titres, à trois sortes d'opérations:

Avances sur titres;

Achat et vente de titres;

Emission de titres.

Les avances sur titres ne font généralement l'objet que d'une réglementation très élémentaire. Elle consiste d'abord, par exemple aux Etats-Unis, à fixer une proportion du capital à ne pas dépasser. Cette limite est publiée périodiquement par le *Federal Reserve Board* et relative au total des avances garanties par des actions et obligations.

L'Allemagne a également adopté une disposition très sage en cette matière. La loi de 1934 interdit en effet à toute banque de consentir des avances garanties par ses propres actions ou obligations.

La question de l'achat et la vente de titres est plus importante, parce qu'elle contient non seulement l'achat et la vente pour le compte des clients, mais aussi pour le compte de la banque elle-même. Les opérations pour le compte des clients ne nous retiendront pas, si ce n'est pour signaler une disposition à peu près générale: l'interdiction pour les banques de faire la contre-partie des ordres qui leur sont passés.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'achat et la vente de titres pour la banque elle-même, question qui a donné lieu, depuis la guerre en particulier, à de nombreuses polémiques, entre les partisans du système de la banque mixte et ses adversaires. C'est surtout en Amérique que la séparation entre les banques commerciales et les banques d'affaires a rencontré ses adeptes les plus fervents. Parmi eux on trouve le sénateur Carter Glass, l'un des auteurs du *Banking Act* de 1933, qui voulait voir les « *Commercial banks* » s'occuper uniquement de « *Commercial banking* ». D'importants banquiers, comme M. Winthrop Aldrich, président de la *Chase National Bank*, venaient se rallier à cette idée qui allait devenir un des points du programme Roosevelt. (Il est d'ailleurs assez étonnant de voir se ranger à cette opinion le dirigeant de l'un des établissements les plus gravement engagés dans la banque mixte.)

On peut résumer très sommairement les arguments employés par les deux parties.

Les partisans de la banque mixte alléguaient le montant énorme de capitaux que réclame le marché à long terme, et affirmaient qu'on ne pouvait perdre de vue l'aide apportée par les banques aux Gouvernements et aux villes

en investissant une partie de leurs dépôts en bons remboursés ultérieurement par des émissions d'obligations.

Ils craignaient en outre que les banquiers privés ne fussent pas en état de faire face au financement de toutes les entreprises dans le cas où la prospérité le ramènerait au niveau qu'il avait atteint avant la crise.

Pour les adversaires de ce système, les fonctions de toute banque commerciale doivent être de pouvoir faire honneur à tout instant aux obligations qu'elle a contractées. Elle doit donc s'abstenir de tout placement à long terme et se borner aux opérations commerciales ordinaires. La banque spécialisée dans les placements à long terme ou banque d'affaires, doit s'exposer à voir une partie de son capital immobilisé, et pour cette raison doit se voir interdire de recevoir des dépôts.

Le développement de ces idées en faveur de la séparation entre banques commerciales et banques d'affaires tient à ce que, déjà avant 1933, des dispositions existaient dans la loi américaine, pour interdire dans une large mesure aux banques de posséder des actions. Mais presque toutes les banques avaient constitué une ou plusieurs filiales, ce que l'on appelait généralement des « *Security affiliates* ». Celles-ci avaient pour actionnaires les mêmes actionnaires que la banque, et leur activité, absolument analogue à celle des « *Investment Trusts* », absorbait toujours une partie importante des fonds de la banque-mère.

Conformément au programme qu'il s'était tracé, le Président Roosevelt s'est efforcé d'assurer cette séparation entre le « *Commercial Banking* » et l'« *Investment Banking* » dans le « *Banking Act* de 1933 ». L'une des principales dispositions contenues dans cet acte est l'inter-

diction des « *affiliates* », ce mot ayant d'ailleurs été pris par la loi de façon extrêmement large.

La loi interdit ensuite à toute firme ou banque privée de recevoir des dépôts à partir du moment où elle s'est engagée dans le « *Securities business* ». Ainsi, il est absolument interdit aux banques de souscrire à des actions ou obligations dans le but de procéder à des émissions. Elles peuvent seulement acheter des titres d'ordre et pour compte de leurs clients. Les seuls investissements autorisés doivent être faits en obligations et seulement dans une proportion maxima généralement fixée à 25 % du capital et des réserves (sauf s'il s'agit de titres d'Etat pour lesquels ces prescriptions sont supprimées). Encore ces obligations doivent-elles être inscrites sur une liste publiée périodiquement et déterminant les « *Investment securities* ».

De même que les Etats-Unis, la Suède interdit aux banques d'acheter des actions. Le Danemark le leur permet, mais seulement jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage du capital propre de la banque, et aussi jusqu'à concurrence d'un pourcentage du capital social de l'entreprise elle-même.

En France, le système pratiqué a toujours été celui de la banque mixte. Il a rendu de grands services parce qu'il a toujours été pratiqué avec une grande modération et que les banques désirant pratiquer l'« *Investment Banking* » se sont spécialisées d'elles-mêmes. Mais tous les établissements de crédit français possèdent un portefeuille-titres d'une certaine importance.

Au contraire en Angleterre, où la séparation existe de manière absolue, par suite de la tradition qui est certes la loi la plus forte en matière bancaire, on le regrette.

Nous arrivons maintenant à la troisième catégorie d'opérations sur titres que peut faire une banque: les émissions. On connaît le mécanisme par lequel celles-ci s'effectuent:

Une banque ou un ensemble de banques décident de prêter leur concours à l'émission des titres d'une entreprise. Deux formes sont alors possibles pour l'intervention des banques: ou bien elles se contentent de placer les titres dans le public, ou bien elles souscrivent chacune une part du capital de l'entreprise et conservent pour elles les parts non placées.

Deux grands reproches ont été faits à l'intervention des banques en matière d'émissions:

Tout d'abord, elles contractent de ce fait des engagements importants qui risquent d'être de véritables immobilisations.

Ensuite, elles considèrent trop souvent le point de vue profits indépendamment du point de vue intérêt national, et privent ainsi, en particulier par l'émission de valeurs étrangères, le commerce national des capitaux qui lui sont nécessaires.

Nous avons déjà vu qu'aux Etats-Unis ce genre d'opérations est strictement défendu aux banques et réservé à une catégorie spéciale d'établissements financiers: les *Investment Trusts*.

En Italie, les émissions sont permises aux banques, mais à la condition d'avoir été autorisées par l'« *Ispettorato* ». C'est ce régime qui a tenté la plupart des parlementaires français et les a conduits à déposer des propositions en ce sens. Celles-ci avaient pour but d'instituer l'autorisation, préalable aux émissions et donnée soit par décret

ministériel, soit par une loi, soit enfin par une délibération d'un Conseil national des banques françaises.

Le premier cas, autorisation ministérielle, est le régime qui a été adopté effectivement pour l'émission de valeurs étrangères dans la loi du 31 mai 1916. C'est une mesure sage qui permet de réserver aux nationaux, lorsque le besoin s'en fait sentir, le produit de l'épargne française. Elle est particulièrement utile en période de crise, lorsque les profits obtenus à l'étranger, plus élevés que ceux offerts à l'intérieur, attirent les capitaux. La forme donnée à cette autorisation: arrêté du Ministre des Finances, a souvent donné lieu à des critiques. On lui reproche de ne faire dépendre cette autorisation que d'une seule personne en opposant les avantages que présente à cet égard l'autorisation législative. Mais nous croyons qu'il y a là une exagération et qu'à l'heure actuelle une autorisation, résultant d'une collaboration entre les Ministres des Finances et de l'Economie Nationale, présenterait un degré de sécurité facilement comparable à celui d'une autorisation législative.

Projet du Conseil National des Banques françaises:

Le 10 janvier 1922, Messieurs Ambroise Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel, députés, ont présenté une proposition de loi « ayant pour but la création d'un Conseil national des Banques françaises ». La composition de ce Conseil aurait été la suivante:

6 délégués nommés par les banques françaises, dont un désigné par la Banque de France;

2 délégués par les Associations professionnelles des commerçants;

2 délégués par les Associations professionnelles des industriels;

2 délégués par les Associations professionnelles des agriculteurs;

2 délégués par les Associations professionnelles des Colonies;

2 membres de l'Institut;

2 Sénateurs;

2 Députés;

1 membre de la Cour des Comptes;

2 délégués du Ministère des Finances;

1 délégué du Ministère du Commerce;

1 délégué du Ministère de l'Agriculture,

1 délégué du Ministère des Colonies.

Ce Conseil devait être obligatoirement consulté pour toutes les émissions françaises ou étrangères faites en France ou pour toutes les collaborations à des émissions dont le montant est supérieur à 3 millions, émissions faites en une ou plusieurs fois.

Il était en outre investi de fonctions de surveillance.

La proposition de Monsieur Chastanet, du 21 janvier 1925, était conçue exactement dans le même sens avec, toutefois, quelques modifications en ce qui concerne la composition du Conseil National. La principale critique qui a pu être faite à cette proposition est que, pour être vraiment efficace, ce Conseil doit se composer de personnalités très averties. Mais il est peu probable que ces personnes puissent trouver le temps d'étudier à fond chacune des émissions qui seront soumises. L'autorisation risque alors, ou bien d'être systématiquement refusée, ou bien de devenir une simple formalité.

Pour conclure, ajoutons que la nécessité d'une autorisation pour l'émission de valeurs nationales ne semble pas très justifiée. La participation d'une banque à l'émission est même très souvent sur ce point une garantie, car elle prouve que l'affaire a fait l'objet d'une étude attentive par les services techniques. Monsieur Landry, dans le rapport déjà cité, faisait l'éloge des banques locales: « Elles ont usé de leur crédit propre pour soutenir les affaires industrielles, puis elles ont, en deuxième lieu, associé à cette œuvre, par une persuasion patiemment exercée sur leur clientèle, une grande partie des capitaux disponibles de celle-ci; consolidant périodiquement leurs avances par des émissions d'obligations ». Il est en effet d'usage courant que le produit d'une émission de titres sur le marché financier ou l'augmentation de capital social d'une entreprise n'ait pour but que de rembourser une banque des avances qu'elle avait consenties. Le régime de l'autorisation risquerait alors de rendre absolument aléatoire ce remboursement, et par suite d'obliger les banques à restreindre les facilités qu'elles consentent. Mais il ne faut pas oublier que l'émission de titres sur le marché financier demande, pour réussir, la réunion de conditions favorables qui rendent souvent nécessaires plusieurs mois d'attente. Seul, le procédé décrit ci-dessus permet facilement aux entreprises de supporter cette attente, et ceci prouve une fois encore qu'il est impossible de séparer l'activité des banques et le marché financier.

OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES OU HYPOTHÉCAIRES

Il est aisé de concevoir que cette question ait apporté au législateur des préoccupations. L'achat d'immeubles

ou le fait de consentir un emprunt hypothécaire représente en effet un placement nanti d'une garantie sûre, mais aussi de réalisation toujours assez longue.

Aux Etats-Unis, les biens immobiliers que peut posséder une banque sont soumis à une limitation assez stricte. L'Allemagne a adopté le même système, et les pays scandinaves ont même interdit à toute banque de posséder des immeubles autres que ceux nécessaires à son fonctionnement.

Les Etats-Unis ont également posé des règles relatives aux prêts hypothécaires.

C'est ainsi qu'une banque peut prêter seulement en première hypothèque et pour une somme inférieure à 50 % de la valeur de l'immeuble. De plus, le total des prêts hypothécaires ne doit pas dépasser 25 % du capital et des réserves.

EMPLOI DES CRÉDITS

Nous ne voudrions pas terminer cette partie du contrôle technique sans signaler une mesure nouvelle qui a été introduite en 1933 dans la législation américaine. Nous avons déjà dit que, dans la crise américaine, un des facteurs les plus graves avait été la politique libérale de crédit accordée pour la spéculation. Nous avons vu comme moyen efficace pour restreindre les crédits le système des « réserves ». Une simple augmentation du taux des réserves obligatoires suffit pour diminuer considérablement le potentiel de crédit des banques. Mais il s'agit là d'une mesure générale qui atteint la totalité des banques. Or il est possible que certains établissements seulement se livrent à ces excès, et dans ce cas, il faut que des mesures

spéciales puissent les atteindre. Le *Banking Act* a confié ce soin aux Banques Fédérales. Chacune d'elles doit s'informer du caractère des prêts accordés par ses banques affiliées. Si l'une d'elles fait usage de ses crédits dans des buts spéculatifs, le *Federal Reserve Board* peut lui suspendre toute facilité de crédit. Cette sanction est très efficace parce qu'elle a un double effet:

1° La banque elle-même voit une partie de son actif, considéré jusque là comme réalisable à court terme, s'immobiliser par la disparition du recours au F.R.B.;

2° La sanction est publiée et la confiance, dont jouissait l'établissement auprès du public, se trouve de ce fait très diminuée. La simple menace de cette publication a une puissance très grande sur la direction des banques.

En Allemagne, la loi de 1934 a donné au Commissaire une autorité encore plus grande. Lorsqu'il estime que les opérations faites par la banque ne sont pas conformes aux recommandations générales de l'Office de Contrôle, il peut à tout moment lui interdire la continuation de ses opérations et ordonner la fermeture de ses guichets.

CHAPITRE II

Mesures de Publicité

GÉNÉRALITÉS SUR LES BILANS

Il existe dans toute entreprise un document comptable qui a une importance prépondérante: le bilan. Ce tableau chiffré qui est un résumé des comptes permet en effet, après une étude approfondie, de connaître de manière assez précise la situation d'une affaire, à tel point que l'on a pu le comparer à une « photographie de cette situation ». Mais pour qu'il ait une valeur réelle, deux qualités sont nécessaires à ce bilan: il doit être sincère et détaillé.

Il n'est point besoin, je pense, d'insister sur la question de sincérité.

Citons sur ce point un passage de Monsieur Proscour où, parlant des mesures de publicité et du bilan en particulier, il déclare qu'il faut distinguer entre la liquidité formelle et la liquidité réelle:

« La première s'obtient en prenant brutalement les chiffres d'un bilan de banque et en faisant les opérations arithmétiques nécessaires; on obtiendra un chiffre qui ne correspondra qu'imparfaitement à la liquidité réelle (au

30 juin 1931, la liquidité de 1^{er} et de 2^e degré des six banques de Berlin était de 50 % sur le papier, théoriquement elles auraient donc dû pouvoir rembourser immédiatement plus de 5 milliards; pratiquement nous savons à quoi nous en tenir à cet égard). Cela s'explique si l'on songe à ce que représente réellement un bilan et aux manipulations auxquelles on soumet la comptabilité, pour qu'au jour X, on puisse présenter une encaisse renforcée, un portefeuille d'escompte irréprochable, qui permettent d'obtenir de mirifiques chiffres, qu'on présentera solennellement au public de bonne foi comme étant la vérité, alors que ce ne sont que les produits des virements de comptes et autres acrobaties comptables que les initiés connaissent parfaitement. »

Le bilan doit aussi être détaillé. Un bilan simplifié ne permet aucunement de se faire une idée de la situation; les postes figurant sur un tel document comprennent des éléments très divers et il est impossible d'essayer, pour une banque, de savoir quel est le degré de liquidité.

Certains ont prétendu que détailler à l'infini un bilan, c'était le rendre absolument incompréhensible pour la majeure partie du public, cette objection présente une part de vérité, mais nous ne saurions y donner de plus juste réponse que celle fournie par Monsieur E. Sayous dans un de ses articles:

« Si les bilans détaillés n'étaient consultés que par quelques centaines de personnes, ou même par quelques personnes seulement, ils auraient leur utilité du moment où celles-ci pourraient saisir de leurs observations l'opinion publique. »

Monsieur Adolphe Landry, dans son rapport sur la proposition de loi Durandy, demandait également que

le législateur imposât un bilan-type, plus détaillé que les bilans actuels, ne contenant guère qu'une dizaine de postes auxquels on attribue souvent des noms manquant absolument de clarté.

En ce qui concerne l'actif, il y a d'abord lieu de séparer très nettement l'actif disponible et l'actif réalisable. Dans ce dernier, une place particulière est réservée au portefeuille escompte. Celui-ci doit faire apparaître nettement les effets réescomptables et les effets non réescomptables à l'Institut d'émission. Les chiffres du portefeuille sont d'ailleurs très souvent faussés par la pratique dite du « papier de mobilisation », qui consiste pour une banque à faire souscrire par ses débiteurs des billets à ordre qui ne seront jamais présentés au remboursement. Le poste « Avances garanties » peut aussi couvrir des éléments les plus divers et gagnerait beaucoup à être divisé. Enfin, les immobilisations doivent être nettement séparées du reste, et la plupart des auteurs sont d'accord pour demander la mise de ce poste en regard des ressources propres de la banque.

Pour le passif, nous aurons surtout à critiquer le fait qu'un bilan de banque ne laisse nullement apparaître certains engagements de la banque, ceux qui sont conditionnels. Tels sont par exemple les cautions, aval, acceptations, pour lesquels il n'y a aucune obligation légale de mise en compte le jour où les signatures sont délivrées.

Monsieur Golaz (1) préconisait la publication à la suite du bilan de documents annexes. Ceux-ci seraient en effet très précieux et pourraient comprendre en particulier

(1) Golaz. *Les diverses propositions de lois déposées au cours de ces dernières années sur le contrôle et la réglementation des banques*. Thèse Paris, 1927.

des renseignements sur la composition du portefeuille titres, sur les participations et sur le compte profits et pertes. Enfin, quelques renseignements sur la manière dont les évaluations ont été faites ne nuiraient sans doute nullement à la clarté du bilan et le rendraient ainsi plus objectif.

MESURES ADOPTÉES

En France, divers projets ont envisagé la nécessité de réglementer le contenu des bilans et aussi leur périodicité. Leur nombre est d'ailleurs relativement faible comparativement à ceux qui ont été déposés sur la réglementation du commerce de banque.

L'article 4 de la proposition Ambroise Rendu, déjà citée, exigeait seulement leur communication au Conseil National.

Puis la proposition Chastenet disait dans son article 3 :

« Des décrets rendus après avis du Conseil des banques, prévu à l'article précédent, déterminent :

« 1°) Le contrôle de l'emploi des dépôts;

« 2°) Le contrôle d'émission des valeurs;

« 3°) La réglementation des bilans. »

Signalons aussi une proposition Fleury-Ravarin, du 29 avril 1921, mais qui était « relative à l'établissement du bilan dans les Sociétés par actions ».

Aux Etats-Unis, la loi a toujours exigé la publication d'un bilan annuel suivant un modèle-type dressé par les pouvoirs publics.

La même disposition avait été adoptée au Canada, dans les pays scandinaves et plusieurs pays d'Europe Centrale. Mais le *Banking Act* de 1933 est venu complé-

ter la législation américaine sur ce point en augmentant la périodicité des publications. La section 21 du « *Glass Steagall Banking Act* » dispose en effet qu'aucune personne ou firme privée ne pourra accepter des dépôts à moins de publier régulièrement des rapports extrêmement détaillés sur la situation.

Les deux législations les plus complètes sont celle de la Suisse et celle de l'Allemagne.

En Suisse, la loi impose d'abord que le bilan publié soit conforme à un type établi dans un règlement d'exécution et l'adjonction à ce bilan d'un tableau détaillé du compte Profits et Pertes.

Si le total porté au bilan est supérieur à 20 millions, la banque doit en outre publier un bilan semestriel. Si ce total est supérieur à 100 millions, elle doit publier en supplément du bilan annuel 3 bilans trimestriels.

La loi allemande exige également un bilan annuel et un relevé de compte Profits et Pertes tous les ans. Ce bilan doit être établi mensuellement pour tous les établissements dont le total du bilan annuel dépasse 1 million de Rm. Il doit être établi suivant un modèle-type détaillé publié dans le *Journal Officiel* du 15 mars 1935, et dont nous reproduisons, à titre d'exemple, le schéma publié dans la *Revue Banque* par Monsieur Collot (1).

ACTIF

Encaisse espèces allemandes et étrangères-or

Avoir chez la Reichsbank et en compte courant postal

On sait que le virement est le moyen le plus courant de paiement sans espèces en Allemagne et que les Centrales

(1) Henri Collot. *Banque*, décembre 1936.

de virements servent de lien entre les banques, les Caisses d'Epargne et les Coopératives de Crédit. On remarquera que les avoirs chez ces Centrales de Virements sont exclus de ce poste; ils prennent place dans le total « *Nostro* ».

COUPONS. — CHÈQUES. — TRAITES.

a) Traites qui n'entrent pas dans les classes suivantes b), c), d).

b) Acceptations de la banque escomptées par elle-même. Les escomptes sont assez courants en Allemagne.

c) Tirages de la banque.

d) Billets souscrits par les clients à l'ordre de la Banque.

Du total $a) + b) + c) + d) \times \text{Rm.}$ satisfont aux conditions de réescompte de la Reichsbank (moins de 3 mois à courir, 3 signatures). Les traites de travail entrent dans le total a). Contrairement à la pratique courante, les traites escomptées sont portées dans le portefeuille pour leur valeur au jour du bilan. Le travail est facilité en ce qu'on admet une évaluation des intérêts au lieu d'un calcul.

BONS DU TRÉSOR SANS INTÉRÊTS.

Du total, $x \text{ Rm.}$ peuvent être réescomptés à la Reichsbank.

PORTEFEUILLE A TITRES.

a) Titres de rente, bons du Trésor portant intérêts.

b) Autres titres acceptés par la Reichsbank en garantie d'avances (en principe titres à revenu fixe, obligations).

c) Autres titres à revenu fixe, négociables en Bourse, mais non acceptés par la Reichsbank.

- d) Titres à revenu variable, négociables en Bourse.
- e) Valeurs non négociables en Bourse.

PARTICIPATIONS A DES SYNDICATS D'ÉMISSION.

C'est le total des soldes actifs et passifs des syndicats d'émission. En réalité, ce renseignement est très incomplet, car il ne dit rien sur le total des engagements assumés de compléter les souscriptions. C'est une grave lacune relativement à la liquidité, et en même temps la possibilité de constituer des réserves occultes en ne publiant pas intégralement le capital investi. Ce poste ne contient que les opérations d'émission. Il n'est rien prévu pour les autres affaires en participation, sur titres ou marchandises qui peuvent comporter des engagements considérables.

CRÉANCES NON DOUTEUSES A COURT TERME SUR DES BANQUES A COURT TERME (moins de 3 mois).

Dont x Rm. à vue (*nostro*).

Ces créances sont souvent comptées dans les liquidations immédiates, presque au même titre que l'avoir chez la banque centrale; la crise a montré cependant qu'on ne pouvait pas compter sur la liquidité de ces créances.

REPORTS.

AVANCES SUR TITRES (dont x Rm. négociables en Bourse).

AVANCES SUR MARCHANDISES EN COURS DE ROUTE:

- a) par crédit par acceptations;
- b) autres.

La précision qu'il s'agit de marchandises en cours de route exclut les « faux crédits documentaires » (sans opération immédiate sur marchandises). Ces crédits vont prendre place dans les « débiteurs ».

DÉBITEURS.

- a) Banques (donc plus de 3 mois).
- b) Autres.

Du total $a) + b)$, x Rm. sont couverts par titres négociables en Bourse; y Rm. sont couverts par d'autres garanties (par exemple marchandises en magasin).

On a renoncé à diviser ces comptes selon leur échéance parce que c'est difficile et de peu d'intérêt. En temps de crise, quand il s'agit d'en réclamer le remboursement, ces crédits sont souvent gelés au mépris des statistiques qu'on aurait pu dresser.

HYPOTHÈQUES.

Ces prêts peuvent être à court terme, mais même alors leur caractère spécial nécessite un poste séparé du poste « débiteurs ».

PRÊTS A LONG TERME AUX COMMUNES: *Durchlaufende Kredite*.

Ce sont des capitaux donnés par les pouvoirs publics ou autres à charge de les employer à des fins déterminées. La Banque n'est que mandataire. Ces capitaux ont pris une grande importance dans les bilans des banques d'Etat par suite de certaines mesures de lutte contre le chômage. Ce poste a son équivalent au passif.

PARTICIPATIONS FIXES.

Dont x Rm. de participations à d'autres banques. La division entre le Portefeuille-Titres et les Participations dépend des circonstances, mais la loi précise qu'en cas de doute il y a participation lorsque le paquet d'actions

atteint en nominal un quart du capital de la société dominée.

IMMEUBLES.

CAPITAL NON VERSÉ.

PROPRES ACTIONS DE LA BANQUE (pour valeur nominale).

ACTIFS DIVERS.

PASSIF

CRÉANCIERS.

a) Crédits ouverts à la banque et répartis par elle à sa clientèle. Ce poste contient actuellement presque uniquement les crédits étrangers gelés qui avaient pris la forme de crédits par acceptation.

b) Autres crédits que la banque s'est fait ouvrir tant à l'intérieur qu'à l'étranger.

Ce poste doit être rapproché du suivant. Tous deux représentant des comptes de banques, mais on a divisé avec raison, d'une part les crédits que la banque a sollicités et s'est fait ouvrir chez des banques généralement plus fortes, et d'autre part les capitaux qu'on lui apporte et qu'elle est obligée de prendre sans relation avec les possibilités d'emploi.

Ce poste *b)* comprend les comptes d'avances sur titres chez la Reichsbank ou autres banques, les crédits ouverts contre caution ou gages de toute sorte ou non garantis.

Les capitaux étrangers gelés qui n'avaient pas pris la forme d'acceptations entrent dans ce total.

c) Avoirs de banques allemandes.

Les banques titulaires de ces comptes se présentent comme une partie de la clientèle.

d) Autres créanciers.

Ce poste groupe les comptes de clientèle et représente les capitaux liquides de l'économie, les comptes des étrangers en Rm. et les comptes bloqués.

De c) et d) x Rm. sont à vue et y Rm. sont à terme,

De y, z Rm. sont à échéance avant 8 jours,

De y, z' Rm. sont à échéance entre 8 jours et 3 mois.

De y, z'' Rm. sont à échéance entre 3 et 12 mois,

De y, z''' Rm. sont à échéance de plus de 12 mois.

Les dépôts à échéance qui ne sont pas encore dénoncés sont portés pour l'échéance prévue au contrat. Pour les crédits dénoncés, on considère la fraction de délai qui reste à courir. En conséquence, cette division ne permet pas de juger du rendement des opérations.

ENGAGEMENTS PAR ACCEPTATIONS ET BILLETS A
ORDRE. DÉPOTS D'ÉPARGNE.

a) Dépôts à délai de remboursement légal;

b) Dépôts à délai de remboursement conventionnel.

EMPRUNTS ET HYPOTHÈQUES.

Dont x Rm. d'obligations hypothécaires en circulation.

DURCHLAUFENDE KREDITE.

CAPITAL.

RÉSERVE LÉGALE.

RÉSERVES EXTRA-LÉGALES, pour débiteurs douteux, procès...

PASSIFS DIVERS.

COMPLÉMENTS.

Total des tirages propres. Dont x Rm. pour compte de tiers.

Engagements par avals, cautions garanties.

Engagements par endossements, sur acceptations.

Engagements par endossements, sur billets à ordre de la clientèle.

Engagements pour endossements, sur autres effets réescomptés.

À cela, s'ajoutent 4 annexes dont la première:

a) relative au rendement de l'exploitation, n'est pas organisée;

b) relative aux affaires avec l'étranger et groupe à cet effet les postes par devises;

c) se rapporte à la politique du crédit et des placements et à la composition du portefeuille, titres par valeurs;

d) groupe les crédits par importance et par profession.

Il n'est pas nécessaire, je pense, d'insister sur la différence de valeur entre un bilan ainsi présenté et ceux que nous avons coutume de voir publier par les établissements français. Cependant, malgré ces détails, les observations de Monsieur Collot nous montrent qu'il y a encore des erreurs possibles, notamment en ce qui concerne les syndicats d'émission. De même, il reste des éléments qui sont toujours subjectifs: ce sont les évaluations. C'est précisément le rôle des inspecteurs de fournir un contrôle

qualitatif qui viendra compléter le contrôle quantitatif obtenu par les bilans.

La publicité de ces documents n'est d'ailleurs pas, loin de là, complète. Les situations mensuelles sont adressées à la Reichsbank qui juge dans quelle mesure elle doit les communiquer à la presse.

Tous ces bilans doivent être complétés par un commentaire détaillé, dressé « suivant les indications que la Reichsbank donnera à cet effet » ; lorsqu'il le juge nécessaire, le Commissaire a le droit de prendre connaissance de ces documents.

La loi belge a établi une réglementation absolument analogue à celle que nous venons de décrire. Mais les banques elles-mêmes ont compris l'intérêt que présentait la possession de ces chiffres pour juger la politique de crédit suivie, et savoir dans quel sens elle devait être orientée. Aussi ont-elles accepté sans la moindre difficulté de communiquer ces documents, en même temps qu'à la Banque Nationale, à la Commission bancaire. La loi de 1935 a aussi prescrit quelques dispositions spéciales pour les bilans de banques étrangères exerçant leur activité en Belgique. Il s'agissait surtout de les obliger à affecter un capital spécial à l'ensemble des opérations traitées sur le territoire belge. Mais, pratiquement, cette réglementation n'a guère abouti qu'à une séparation comptable. En dehors de ceci, les banques étrangères jouissent d'un régime à peu près identique à celui des banques nationales.

CHAPITRE III

Les Inspections

Elles ont pour but d'assurer le respect des réglementations établies. Deux formules ont été adoptées en cette matière.

L'une consiste à soumettre les établissements assujettis au contrôle à des inspections faites par des fonctionnaires.

L'autre confie cette mission à des agents ou à des organismes privés.

Paragraphe I

INSPECTIONS PAR DES AGENTS DE L'ETAT

Parmi les adeptes de ce système nous trouvons d'abord les Etats-Unis où le Contrôleur de la circulation a, d'après le *National Bank Act*, le droit, lorsqu'il le juge nécessaire, de déléguer une personne pour examiner les affaires d'une banque. Pratiquement, il y a dans chaque district fédéral un « *District Chief National Bank examiner* » qui assure cette surveillance pour les banques nationales.

Pour les *States Banks*, c'est le superintendant de l'Etat qui remplit le rôle joué par l'Inspecteur de district.

Chaque banque doit être visitée deux fois par an. Les inspections se font absolument dans les mêmes conditions que celles faites en France par nos inspecteurs des finances, dans les caisses publiques. C'est-à-dire qu'elles comportent un inventaire complet des deniers et du portefeuille suivi d'une vérification des livres. Après cet examen de la situation, l'inspecteur doit rédiger un rapport qui comprend une partie strictement confidentielle adressée au Contrôleur de la circulation ou au superintendant. L'importance de ce rapport a été grandement accrue depuis la loi de 1933. Nous avons dit au sujet de cette loi qu'elle avait cherché à faire disparaître les administrateurs incapables ou coupables de fautes professionnelles. C'est précisément aux inspecteurs qu'incombe la mission de les découvrir. Lorsqu'un rapport fait mention d'un tel fait, le Contrôleur ou le superintendant doit immédiatement soumettre le cas au *Federal Reserve Board*.

Pour éviter de donner au Comité des pouvoirs trop grands sur la composition des conseils d'administration, la loi a déclaré que le banquier inculpé ne pourrait jamais être condamné sans être entendu. À la suite de cette comparution, le F.R.B. a le droit de suspendre de ses fonctions la personne reconnue incapable ou coupable d'infractions à la loi. Pour éviter aussi les répercussions que pourraient avoir ces événements sur le crédit d'une banque, la loi interdit toute publicité des accusations sauf si l'infraction commise était d'une illégalité grave.

La loi de 1933 est venue aussi mettre un terme à une pratique fâcheuse, qui enlevait une grande partie de leur valeur aux inspections, et qui tenait à l'existence des « *affi-*

liates ». Très souvent, celles-ci reprenaient momentanément l'actif immobilisé ou gelé de la banque-mère ou même d'autres banques. Celles-ci pouvaient alors, grâce à cet apport momentané de fonds liquides, présenter aux inspections un bilan impeccable, remplissant largement les conditions fixées par la loi. Grâce à la séparation complète des banques et de leurs « *affiliates* », séparation que le législateur s'est appliqué à rendre complète au point de vue de la direction, cette fraude est devenue à peu près impossible.

Malgré cela, la pratique ne s'est pas révélée très favorable à ce système d'inspection. Des précautions très strictes ont été prises pour assurer la rémunération des inspecteurs mais elles n'ont pas réussi à leur donner une indépendance complète. Constamment des plaintes sont formulées contre les influences politiques et financières qui faussent les résultats des inspections.

L'inspection par des fonctionnaires est aussi pratiquée dans d'autres pays comme l'Italie et l'Allemagne. En France, elle a été proposée à deux reprises, sans succès d'ailleurs.

La proposition de Messieurs Durandy, Poulan et Ossola, qui prévoyait une encaisse minima de 25 % des dépôts et l'emploi du reste en valeurs réescomptables, chargeait les inspecteurs des finances de contrôler l'application de ces mesures.

Enfin, la proposition de Monsieur Simon Reynaud, relative à l'enregistrement des établissements de banque par le Ministre du Travail, disait dans son article 3 :

« Ils sont soumis à la surveillance des commissaires contrôleurs assermentés, recrutés dans les conditions déter-

minées par décret, qui pourront, à toute époque, vérifier sur place toutes les opérations indépendamment de toutes personnes exceptionnellement déléguées par le Ministre à cet effet. »

Nous ne regretterons pas le rejet de ces mesures, car dans la majorité des pays où ce système a été adopté, une même critique s'élève: le manque d'indépendance des inspecteurs vis-à-vis des influences politiques et financières.

Paragraphe II

INSPECTIONS PAR DES AGENTS PRIVÉS

Cette formule, relativement nouvelle, semble appelée à se développer largement. Les agents chargés des inspections sont des membres de sociétés fiduciaires ou de syndicats de réviseurs. Ces organismes, privés, doivent avoir été préalablement admis par l'office national de contrôle. La banque choisit librement la société fiduciaire ou le syndicat par lequel elle désire être inspectée.

Le rôle de ces réviseurs est généralement double:

1° Comme tout inspecteur, ils doivent signaler aux pouvoirs publics les infractions commises.

2° Ils doivent aussi établir un rapport destiné à rendre compte de leurs investigations lors de l'assemblée générale. Cette seconde mission est surtout celle qui donne au système de grands avantages. Elle permet aux actionnaires d'exercer un contrôle réel sur la marche de l'établissement. Trop souvent, en effet, les rapports ou comptes rendus présentés aux assemblées générales n'apportent aux actionnaires que des renseignements vagues et sans utilité. Cour-

celle-Seneuil prononçait à ce sujet ces paroles: « Les rapports des banques ne contiennent que des éloges du personnel et l'oraison funèbre des morts », et plus tard, en 1918, le rapport de Monsieur Landry sur la proposition Durandy citait l'exemple suivant: Après avoir indiqué que la situation du marché a été propice aux émissions, le compte rendu aux actionnaires d'un grand établissement de crédit ajoute simplement:

« Notre établissement a pris, dans plusieurs de ces opérations, une part importante que nécessitaient les besoins de sa clientèle, désireux de trouver l'emploi de son épargne. »

Cette double fonction du réviseur a été particulièrement marquée dans la loi belge. Il doit, dans les limites de sa mission, défendre les intérêts des actionnaires ou des propriétaires de la banque. Mais il a aussi à « contrôler l'application des mesures légales et réglementaires concernant l'activité bancaire ». Ces réviseurs sont placés sous le contrôle de la Commission bancaire qui, pour s'assurer de l'accomplissement de leur mission, exige un rapport trimestriel sur leur activité auprès des banques qui les ont choisis. Ils doivent en particulier s'informer de la valeur des actifs portés au bilan.

Le système adopté en Suisse est sensiblement analogue; mais l'activité des réviseurs est particulièrement orientée sur un point: la surveillance des placements à l'étranger.

Enfin, pour terminer, il nous faut dire quelques mots du régime organisé en Hongrie par une loi de 1916. L'« Institut Central des Sociétés Financières » est un organisme auquel les banques hongroises ont la faculté

d'adhérer, mais l'affiliation n'est nullement obligatoire. La direction est, en principe, autonome, mais les représentants du Gouvernement et de la Banque Nationale entrent pour près de 1/3 dans la composition du Conseil de direction. Le représentant du Ministre des Finances a le droit de veto pour toutes les décisions importantes. Des inspecteurs sont envoyés par l'Institut dans toutes les banques adhérentes et doivent établir des rapports qu'ils envoient au Directeur général. Lorsque celui-ci a adressé des reproches à une banque et que ceux-ci restent sans effet, il peut alors soumettre le cas au Conseil de direction. Ses membres décideront s'il y a lieu de communiquer les observations à l'Assemblée générale des actionnaires.

En compensation, seules les banques adhérentes ont le droit de recevoir des dépôts d'épargne et des dépôts des administrations publiques. Ce n'est d'ailleurs pas seulement un organisme de contrôle, mais aussi de soutien et qui, en conséquence, apporte un élément important dans la confiance du public à l'égard des établissements adhérents.

Cette formule d'inspection par des agents privés paraît donner d'assez bons résultats. Elle présente surtout ce grand avantage d'obtenir la confiance des établissements assujettis, par suite de la liberté qui leur est laissée de choisir les personnes chargées d'assurer le contrôle. Les réviseurs eux-mêmes soucieux de conserver leur poste, s'efforcent de maintenir la confiance que leur a témoignée l'office de contrôle; mais soucieux aussi de conserver la confiance des banques, ils apportent généralement à la gestion de celles-ci une sollicitude qu'il est assez rare de rencontrer chez les inspecteurs d'Etat. Nous avons d'ailleurs surtout vu critiquer l'activité de ces derniers aux

Etats-Unis. Or dans certains Etats, comme dans celui de New-York, où la surveillance est exercée par les organismes d'Etat, on a créé des systèmes d'investigation privée. Les résultats obtenus par ces derniers se sont généralement montré beaucoup plus efficaces que ceux obtenus par les inspecteurs officiels.

CHAPITRE IV

Les offices de contrôle

Les résultats fournis par les inspections, les publications de bilan, les rapports, permettent d'obtenir des chiffres globaux très intéressants pour les pouvoirs publics, par exemple: la masse monétaire en circulation, la situation de liquidité des banques, leur libéralisme en matière de crédit. La coordination et l'utilisation de ces renseignements ont généralement été confiées à des organismes spéciaux qui ont d'abord pour mission d'assurer la surveillance et ensuite d'utiliser les résultats de leurs investigations pour orienter la politique de crédit des banques. Les pouvoirs accordés à ces offices sont plus ou moins étendus, suivant les pays et varient le plus souvent, dans le même sens que l'intervention de l'Etat sur l'organisme lui-même.

C'est surtout dans la période d'après-guerre que l'on voit se développer la constitution de semblables organismes. A l'imitation des Etats-Unis, les Etats d'Amérique latine décident d'instituer des banques centrales, car la plupart n'en possédaient pas, et de soumettre les banques à un

contrôle assez sévère. C'est ainsi que le Brésil en 1921 fait coïncider cette réforme avec celle des Sociétés Anonymes (décret du 16 mars 1921). Enfin cette réorganisation bancaire s'accompagne presque toujours de mesures destinées à assainir la monnaie. Nous voyons par exemple en 1923 la Colombie procéder simultanément, sous la direction du Professeur Kemmerer, à des réformes bancaire, fiscale et monétaire. Le système bancaire qui fut institué dans ce pays est l'un de ceux qui ressemble le plus à celui des Etats-Unis. Il comporte un Institut central: Le *Banco de la Republica* dont les banques privées peuvent être actionnaires. Mais cette affiliation n'est pas obligatoire. Le Gouvernement qui intervient dans la gestion de la banque d'émission a également sous son autorité la « *Superintendencia Bancaria* » dont le Superintendente est nommé par le Président de la République. Cet organisme jouit de pouvoirs assez étendus:

- Vérification de la gestion des banques;
- S'opposer aux placements dangereux;
- Vérifier l'existence de l'encaisse obligatoire;
- Liquider, s'il le juge nécessaire, des établissements;
- Surveiller étroitement les banques étrangères.

Les résultats obtenus ont été assez intéressants, car l'organisation d'une banque centrale avait, grâce à la possibilité du réescompte, largement accru les possibilités de crédit. Ceci, ajouté à l'accroissement de la sécurité résultant des prescriptions légales, permit d'abaisser le taux d'intérêt, qui atteignait 15 %, vers des valeurs voisines de 6 % en l'espace de quelques années. La *Superintendencia* s'efforça de favoriser la concentration, ce qui amena la constitution d'organismes puissants comme le *Banco de*

Bogota et donna aux établissements colombiens un crédit très solide sur les marchés étrangers. Ce fut cette politique qui favorisa l'immigration des capitaux nécessaire pour donner à l'immigration humaine toute sa force. Tel fut le procédé adopté dans presque tous les pays d'Amérique du Sud.

Mais dix années plus tard, des organismes plus puissants que ceux dont nous venons de parler allaient se constituer. Il ne s'agissait plus alors d'expansion du crédit et de réforme monétaire, il s'agissait d'apaiser les crises bancaires et de placer le crédit sous la domination de l'Etat. Nous essaierons de voir dans quelles conditions ces offices de contrôle ont fonctionné, en insistant particulièrement sur les expériences américaines et allemandes qui, plus anciennes, nous permettent plus facilement de dégager des résultats.

Paragraphe I

PROJETS D'ORGANISMES DE SURVEILLANCE EN FRANCE

Avant d'entrer dans l'étude des offices de contrôle réalisés à l'étranger, il est bon de rappeler que plusieurs parlementaires français ont proposé la constitution d'organismes analogues pour la France.

Nous avons eu en particulier l'occasion de parler, à propos de l'émission des titres par les banques, des propositions Chastenet et Simon Reynaud, datant toutes les deux de 1925 et préconisant la création d'un Conseil National des Banques. Mais les pouvoirs prévus pour cet organisme ne comportaient, dans ces deux propositions,

que des attributions de surveillance et ne prévoyaient nullement l'action du Conseil sur la politique de crédit.

Il faut surtout citer, dans cet ordre d'idée, le projet Moch-Vincent Auriol du 10 janvier 1929. Il comprenait la création d'un Conseil Supérieur des Banques, Bourses et Sociétés, composé de 27 membres mais parmi lesquels deux seulement touchaient directement au commerce de banque. Il est difficile de donner, pour la question dont il s'agit, une opinion sur ce projet. Les pouvoirs qu'il attribuait au Conseil étaient en effet mal définis. Cependant, il est certain que dans l'esprit de ses auteurs, celui-ci devait avoir une action importante sur la politique de crédit des banques car il avait « tous pouvoirs pour contrôler l'affectation des dépôts à tous moments, de manière à éviter l'emploi spéculatif des fonds déposés ».

Paragraphe II

LES ORGANISMES DE CONTROLE AUX ETATS-UNIS

Nous ne pouvons pas parler ici d'un organisme de contrôle car, malgré de nombreuses perfections apportées au cours des dernières années, l'unification n'a pas été réalisée. Ce manque d'unité ne va d'ailleurs pas sans de véhémentes protestations émises par les banques, soumises à des visites trop fréquentes des agents de surveillance envoyés par ces différents organismes. Ceux-ci sont au nombre de 5 :

Le Federal Reserve Board,
La Federal Deposit Insurance Corporation,

La Reconstruction Finance Corporation,
Le Contrôleur de la Circulation,
Le Superintendant.

Nous ne dirons que peu de choses sur les deux derniers qui ne sont pas des organismes. Ce sont des fonctionnaires chargés de surveiller l'activité des banques et de découvrir les infractions aux lois bancaires. L'un, le contrôleur, a sous sa domination les banques nationales, tandis que le superintendant révisé seulement les *State-Banks*. En dehors des inspections qu'ils font faire au siège des établissements, ils reçoivent une documentation assez complète sous la forme de rapports que doivent leur adresser périodiquement les banques. Ce sont eux également qui, lors de la fondation d'un établissement de crédit, doivent vérifier que toutes les prescriptions légales ont été respectées.

Depuis 1933, le *Comptroller of the Currency* doit jouer un rôle important en ce qui concerne la structure bancaire américaine: c'est en effet entre ses mains que le législateur a placé la coordination du système des banques à succursales. Avant le *Banking Act*, le système des succursales était très peu pratiqué par suite de la réglementation administrative qui limitait généralement l'étendue des opérations pour les établissements bancaires au territoire d'une ville. On avait alors assisté, en particulier dans les dernières années précédant la réforme, à un phénomène que les américains ont appelé l'« *Intra-City concentration* »; c'est-à-dire que les Etablissements puissants, au lieu de s'étendre géographiquement, cherchaient à absorber les autres établissements de la ville. Ce système présentait par rapport à celui des succursales des inconvénients certains.

Tout d'abord les risques ne se trouvaient pas diversifiés au point de vue géographique, ce qui donnait à toute crise locale des répercussions très importantes. Au contraire une telle crise atteint seulement dans des proportions beaucoup moindres un établissement à succursales qui peut compenser les pertes subies dans une ville par les bénéfices réalisés dans une autre. De plus, les engagements d'une succursale sont garantis par la totalité de l'actif de l'établissement et présentent ainsi un degré de sécurité beaucoup plus élevé. Enfin, il arrive souvent qu'une succursale puisse s'établir dans une ville, où une autre banque ne pourrait être ouverte que difficilement, et apporte ainsi une aide précieuse au commerce et à l'industrie.

Ces raisons ont conduit le législateur américain à permettre l'établissement de succursales mais seulement dans un territoire limité actuellement à l'Etat. Il a paru impossible qu'une banque disposant de succursales sur la totalité du territoire américain puisse exercer sur elles un contrôle sérieux.

Le *Comptroller* doit s'assurer que les dispositions légales ont été respectées, les deux principales en matière de « *Branch banking* » sont les suivantes :

1° Le capital minimum de toute banque à succursales est fixé à 500.000 \$. Ainsi, seuls les établissements puissants peuvent se permettre ce genre d'activité.

2° Le capital total de toute banque et de ses succursales ne sera jamais inférieur au capital minimum exigé par la loi pour l'établissement d'un nombre égal de banques dans les mêmes villes où se trouvent cette association et ses succursales (*Bank Act*, Sect. 23, paragraphe *d*). Ceci pour éviter que les garanties apportées aux déposants ne

soient diminuées pour l'ensemble des engagements de la banque et de ses succursales.

Mais ces fonctions ne comportent guère qu'une mission de surveillance et ils n'ont absolument aucun pouvoir pour agir sur la politique de crédit. Les superintendants de quelques Etats peuvent agir, non sur la politique de crédit elle-même, mais sur la structure bancaire de l'Etat, puisqu'ils peuvent apprécier si la fondation de la banque est ou n'est pas favorable à l'intérêt général.

LE FEDERAL RESERVE BOARD

C'est le Conseil de direction du Système Fédéral de Réserve.

Par suite, son action directe s'étend seulement sur les Banques fédérales ou sur les banques affiliées. Ce Conseil, qui portait autrefois le nom de *Federal Reserve Board*, qui lui est encore souvent attribué par habitude, a reçu, depuis la réforme de 1935, le nom de *Board of Governors*. Cette réforme a surtout eu pour but d'accroître l'indépendance du *Board* vis-à-vis du Trésor par l'exclusion du Secrétaire du Trésor et du Contrôleur de la monnaie. Les membres du *Board* sont au nombre de 7 et choisis par le Président pour une durée de 14 ans de telle sorte qu'une fonction expire tous les 2 ans.

Pour agir sur le crédit à l'intérieur du pays, le *Board* dispose de 3 moyens:

- Le mécanisme du taux d'escompte,
- La négociation de titres sur le marché,
- Le taux des réserves.

Le mécanisme du taux d'escompte est un procédé classique de restriction du crédit. Il consiste à rendre celui-ci plus cher pour diminuer la demande. Mais c'est un procédé qui présente de graves inconvénients car cette hausse a des répercussions sur les prix de revient dans l'industrie et gêne le commerce. De plus, elle met les banques dans l'obligation d'effectuer, si elles en ont besoin, le réescompte de leur portefeuille à des conditions onéreuses; nous avons déjà parlé à ce propos de l'expérience subie par les banques françaises en 1935. Celles-ci se trouvaient par suite des variations incessantes du taux d'escompte, obligées de faire réescompter à un taux de 5 % ce qu'elles avaient pris elles-mêmes à 2 %. Le procédé de l'escompte n'est d'ailleurs pas un des plus employés par les industriels et les commerçants américains qui lui préfèrent généralement l'avance de fonds. Ceci vient donc encore diminuer la valeur de ce mécanisme. Enfin, lorsqu'une réaction est nécessaire sur le volume des crédits accordés, c'est le plus souvent parce qu'une tendance à la spéculation est apparue dans le pays. L'élévation du taux d'escompte reste alors inefficace contre les agissements des spéculateurs dont les opérations se règlent surtout au moyen de virements. En conséquence, les manipulations du taux d'escompte, si courantes en France, sont plutôt délaissées par les banques fédérales.

La négociation de titres sur le marché libre, consiste, pour les banques fédérales, à acheter ou vendre suivant les circonstances, des titres d'Etat. Lorsque le montant des crédits accordés semble s'élever démesurément, les banques fédérales procèdent à des ventes de titres. Elles annulent ainsi une quantité équivalente de crédits et obligent les *Member Banks* à recourir au réescompte qu'elles peuvent consentir avec plus ou moins de générosité. Mais ces ventes

et achats de titres sur le marché libre exercent une influence très grande sur le crédit et la quantité de monnaie en circulation. Ce mécanisme, les Etats-Unis ont voulu l'utiliser non seulement pour réagir contre la spéculation, mais aussi pour agir sur les prix dont la stabilité doit, aux termes de la loi de 1935, constituer l'un des objectifs du *Board of Governors*. Un Comité, créé en 1933, est chargé de coordonner ces opérations pour l'ensemble des banques fédérales.

Nous avons étudié avec assez de détails le mécanisme des réserves pour ne pas avoir à nous étendre sur ce sujet maintenant. Le fait d'élever le taux des réserves obligatoires diminue dans une proportion appréciable le potentiel de crédit des banques. Il oblige en effet les banques à recourir, pour reconstituer ces réserves, au réescompte. Celui-ci est donc utilisé aux Etats-Unis d'une façon absolument différente de celle que nous employons en France. Nous ne le limitons pas mais en augmentons le prix. Les Banques fédérales ne modifient pas le prix, mais contraignent les autres banques à demander ce réescompte en l'accordant moins facilement.

Divers autres moyens sont encore utilisés par les banques fédérales. Citons d'abord celui qui leur a été permis par la loi de 1933. Elles ont maintenant le pouvoir de fixer le pourcentage de capital et de réserves que les banques, membres du système, peuvent prêter sous forme d'emprunt garanti par des actions et des obligations. Toutes ces obligations comportent, pour les banques membres du système, la même sanction: se voir refuser le réescompte aux banques fédérales.

Parfois aussi, lorsque la spéculation devient trop intense, le *Board of Governors*, décide d'agir directement

en supprimant au marché financier les facilités qui lui sont apportées par les Banques; celles-ci ne placent pas directement, comme en France, leurs fonds disponibles en reports. Elles confient ce soin aux « *Brokers* » qui contractent, auprès des établissements de crédit, des emprunts très élevés et, grâce à ces capitaux, peuvent effectuer leurs opérations de reports. Le comité de direction peut alors interdire purement et simplement aux banques membres du système de consentir de nouveaux crédits à ces *brokers* et même, leur ordonner de récupérer dans les plus brefs délais les fonds qu'elles leur avaient confiés.

Enfin, l'influence des autorités fédérales s'exerce dans la direction même des banques par un moyen indirect. La loi a, en effet, accordé un droit de regard très étendu sur la gestion des « *Holdings* ». Ce sont des établissements qui détiennent la majeure partie des actions des banques et par conséquent ont le contrôle presque intégral de celles-ci. Ce sont eux, en particulier, qui votent les bilans et possèdent par là un moyen d'action très efficace. Lorsqu'un *Holding* veut s'assurer le contrôle d'une banque nationale, il doit être autorisé par le *Federal Reserve Board* et n'acquiert cette autorisation que par sa soumission à la politique générale imposée par le *Board*.

LA FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION

C'est un organisme nouveau, introduit dans le système bancaire américain par le *Banking Act* de 1933. Il a pour but l'assurance des dépôts. L'organisation adoptée ayant été jugée insuffisante, notamment en ce qui concerne la constitution des fonds d'assurances, elle a été remaniée plusieurs fois et n'a obtenu sa forme actuelle qu'en

1935. Le principe adopté est le suivant: lorsqu'une banque affiliée à la Corporation se trouve en état de cessation de paiements, elle est automatiquement dissoute. L'actif et le passif sont repris par une banque nouvelle constituée par la corporation. En réponse à la critique souvent formulée, qu'un tel organisme était pour les établissements affiliés une prime à la mauvaise gestion, la loi lui a confié une mission de surveillance et même de direction sur les banques assurées.

Elle lui a d'abord accordé des pouvoirs disciplinaires très étendus. Le contrôle se fait en conservant d'étroites relations avec les pouvoirs publics. C'est ainsi que lorsqu'un inspecteur de la Corporation découvre des irrégularités dans les opérations d'une banque, il doit immédiatement avertir l'autorité compétente, c'est-à-dire: le superintendant s'il s'agit d'une *State Bank*, le contrôleur de la circulation, s'il s'agit d'une banque nationale, et enfin le comité directeur du *Federal Reserve System* si l'établissement coupable était une *Member Bank*. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait violation de prescriptions légales pour encourir une sanction de la part de la corporation d'assurance; il suffit que les dirigeants de l'établissement s'obstinent dans l'emploi de pratiques malsaines et de principes erronés.

Les sanctions appliquées peuvent aller jusqu'à l'exclusion de la corporation. C'est surtout cette menace qui agit dans l'esprit des administrateurs par les conséquences qu'elle comporte. Toute banque frappée d'exclusion est obligée d'avertir ses clients de la mesure dont elle a été l'objet. Cette mesure de publicité est généralement pour la confiance dont jouissait la Banque dans le public un coup très grave.

La sanction est encore plus grave s'il s'agit d'une *Member Bank*. En plus de la mesure précédente, celle-ci se voit exclue automatiquement du Système Fédéral de Réserve. Réciproquement d'ailleurs, la Corporation a décidé d'exclure tout établissement frappé de cette mesure par le Système Fédéral.

LA RECONSTRUCTION FINANCE CORPORATION

Elle fut formée après un premier échec de la *National Crédit Corporation* de 1931, dans le but de permettre aux banques de rendre disponibles leurs actifs immobilisés. Le capital de 500 millions \$ était fourni par l'Etat et la corporation pouvait émettre des obligations.

En contre-partie des crédits accordés par la corporation aux banques, celles-ci ont consenti à subir de sa part une certaine surveillance technique. Pour cela elle envoyait dans les Banques des agents chargés de vérifier en premier lieu l'emploi des crédits accordés et de voir, en second lieu, si l'établissement assujetti ne s'engageait pas à nouveau dans une politique d'immobilisations dangereuses. La Banque récalcitrante pouvait se voir suspendre l'octroi de crédits par la corporation. Sans avoir été un succès, cet organisme a permis dans une large mesure le retour des capitaux sur le marché. Actuellement, la Corporation a presque complètement abandonné son pouvoir de surveillance au profit de la *Federal Deposit Insurance Corporation*.

APPRÉCIATION DU CONTROLE

En dépit des vœux formulés par la plupart des banquiers américains l'unicité du contrôle est loin d'être réa-

lisée. Il faut cependant reconnaître que les agents dépendant des trois principaux organismes s'efforcent de travailler en collaboration. C'est ainsi que plusieurs Etats admettent les rapports des agents de la Corporation d'assurance et leur attribuent une valeur identique à celle des documents fournis par leurs propres agents. Nous avons également déjà signalé que la *Reconstruction Finance Corporation* fait les mêmes concessions. Ceci évite aux banquiers des inspections et des investigations de toutes sortes qui sont toujours un peu vexatoires pour eux et qui causent toujours des pertes de temps. Il est curieux de constater que cet abandon de pouvoir se fait le plus souvent au profit des inspecteurs de la F. D. I. C. qui sont des agents privés et se trouvent par conséquent en dehors des influences politiques. De plus, par la nature de son activité, celle-ci se trouve à même d'exercer sur ses membres une discipline assez sévère quant à leur politique de crédit.

La tendance semble être d'orienter le système vers une double domination: d'une part, celle de la Corporation d'assurance, d'autre part, celle du *Federal Reserve Board*. C'est ainsi que les Banques nouvelles ne peuvent être assurées qu'à la condition d'être affiliées au *Federal Reserve System* ou de permettre auparavant un examen approfondi des conditions dans lesquelles elles sont constituées. Il en est de même en ce qui concerne les opérations où, en vertu de la section 21 du *Glass Steagall Banking Act*:

« Aucune personne ou firme privée — quelle que soit la forme de cette dernière — ne pourra accepter des dépôts à moins de se soumettre à des examens périodiques de la part du contrôleur de la monnaie ou de la Banque Fédérale de Réserve, et de publier régulièrement des rapports extrêmement détaillés sur la situation. »

Nombreux sont ceux qui voient dans cette alternative de soumission au contrôle des banques fédérales ou du Contrôleur de la monnaie et surtout dans ces mesures de publicité un moyen de favoriser l'uniformité du système américain. « On prétend en effet que les banquiers privés seront plus enclins à joindre le système fédéral depuis que la nouvelle loi ne leur permet plus de conduire leurs opérations en secret » (1).

Quant au *Board of Governors*, on peut dire qu'au double point de vue de la loi et des faits, et en dépit des protestations violentes qui avaient été émises par le Sénateur Glass, il est maintenant soumis dans une large mesure au pouvoir politique. S'il a su conserver son indépendance vis-à-vis du Trésor, heureusement d'ailleurs, car sans cela il serait probablement allé vers l'inflation, il n'a pas fait de même à l'égard du Président. Celui-ci peut, à l'heure actuelle, choisir les 7 membres dans son parti politique. Il ne semble pas que cette orientation soit à critiquer car elle a permis, tandis que les autres organismes se préoccupaient de rétablir la confiance et de ranimer la circulation des capitaux, une action concertée avec celle de l'industrie et du commerce. La politique de crédit et les opérations d'*Open Market* ont contribué pour une large part à ramener une certaine stabilité dans les affaires.

Enfin l'ensemble de la réglementation et du contrôle ont apporté un remède au grave défaut dont souffrait le système bancaire américain: le manque de traditions.

Insuffisance des dirigeants, spéculation excessive et autres causes de faillite révélaient un système puissant, mais

(1) Paul R. Van Der Stricht. *Revue Economique Internationale*. Janvier 1935.

mal constitué. Les réformes récentes ont apporté à cela de l'ordre. Elles ont imposé la spécialisation que les banquiers n'avaient pas su adopter de leur propre initiative dans une mesure suffisante pour éviter les dangers de la banque mixte.

Malgré cela, le système présente encore bien des défauts dont un sur lequel nous avons particulièrement insisté: son manque d'unification; mais ne faut-il pas le pardonner un peu en tenant compte de la diversité que présente l'économie américaine.

Paragraphe III

L'OFFICE DE CONTROLE ALLEMAND

L'ordonnance du 19 septembre 1931 avait placé les banques allemandes sous la surveillance d'un commissaire qui devait rester en contact étroit avec la Reichsbank. Mais la mission de ce fonctionnaire était uniquement de surveiller; il n'avait aucune fonction de direction. Son intervention resta d'ailleurs très faible. La réforme s'étant montrée insuffisante, la question se trouva posée à nouveau en 1933. Une commission fut réunie et se prononça à l'unanimité pour:

Rejeter l'étatisation du crédit;

Reconnaître la nécessité d'un « contrôle élastique ».

Conformément à ces conclusions, fut créé par la loi du 4 décembre 1934, un Office de Contrôle ou « *Aufsichtsammt* ». Cet organisme placé sous la présidence du Président de la Reichsbank. Le Comité directeur comprend:

Le Président de la Reichsbank;

Le Vice-Président de la Reichsbank;

Un délégué du chancelier;

Les Secrétaires d'Etat aux finances, à l'économie, à l'agriculture et à l'intérieur.

En fait, le Vice-Président de la Reichsbank et le délégué du chancelier étant généralement soumis au Président, l'influence de celui-ci était prépondérante. La commission bancaire se trouvait donc dépendre étroitement de la Reichsbank. Le Président de celle-ci allait d'ailleurs être le Ministre de l'Economie qui avait donc encore sous sa domination le secrétaire à l'Economie. Mais cette dépendance des organes allait permettre aussi une collaboration très étroite.

Le rôle du Comité est d'abord l'élaboration de règlements généraux pour les banques et l'examen des comptes annuels. Les règlements généraux sont très souvent établis, lorsqu'il s'agit de mesures techniques à la suite de décisions prises par la majorité des grands banquiers. Dès le système de 1931, ce procédé avait été adopté dans le but de favoriser la normalisation du crédit et un accord inter-bancaire relatif aux taux d'intérêts créditeurs et débiteurs, avait été rendu obligatoire par le Commissaire de Surveillance. C'est maintenant l'Office de Contrôle qui a la charge de transformer ces accords en règlements. Mais cela n'empêche pas la commission de prendre, sur sa propre initiative, des mesures générales. C'est elle par exemple qui fixe les rapports de liquidité minima. Elle n'a d'ailleurs pas toute liberté sur ce point, car la loi a donné à ces rapports des limites que la Commission ne peut pas outrepasser. Ainsi, elle ne peut pas imposer un minimum du rapport obligatoire, entre l'actif réalisable et les engagements à vue, inférieur à 10 %.

L'Office a aussi pour mission d'examiner les comptes mensuels. Pour l'accomplir, elle dispose des documents qui lui sont adressés annuellement par les Banques (bilan et compte de Profits et Pertes), mais aussi indirectement des situations mensuelles adressées à la Reichsbank. Celle-ci dresse des tableaux d'ensemble, qui sont d'ailleurs pour la plupart publiés, et qui sont très utiles à la Commission pour l'orientation de la politique de Crédit. Elle dispose en outre d'un certain nombre de documents confidentiels qui lui permettent d'interpréter qualitativement les renseignements quantitatifs fournis par les bilans. Pour éviter que ce procédé ne présente des inconvénients par suite de divulgations, tous les membres de l'Office sont tenus au secret professionnel le plus absolu.

Enfin, l'action du Comité se fait surtout sentir par l'intermédiaire de son agent d'exécution: le « Commissaire du Reich pour les affaires de crédit ». Celui-ci dispose en effet de pouvoirs très étendus, mais n'agit que sous les directives de la Commission. Celui-ci peut exiger la communication de toute pièce comptable et de toute la correspondance. Pratiquement, il ne peut exécuter lui-même ce travail lorsqu'il le désire. Aussi dispose-t-il dans ce but, à son gré, des personnages de la Reichsbank auxquels il délègue ses pouvoirs. Il fournit ainsi la plupart des documents confidentiels possédés par l'Office.

Il peut également assister (toujours par délégué) aux Conseils d'Administrations ou aux Assemblées Générales. Il peut les convoquer et même en fixer l'ordre du jour. C'est enfin le Commissaire qui, suivant les instructions de l'Office, accorde ou refuse les autorisations relatives à la création de banques nouvelles ou à des fusions.

Pour obtenir satisfaction en cas de résistance de la part des banques, le Commissaire dispose de moyens très énergiques. Tout d'abord, il peut les frapper d'amendes dont le montant peut aller jusqu'à 100.000 Rm. La Commission veille ainsi à ce que la politique de crédit suivie par les établissements bancaires soit conforme à l'orientation économique adoptée par le Gouvernement. Si une Banque s'obstine dans la voie contraire, le Commissaire peut, à tout moment, lui interdire la continuation de ses opérations et la contraindre à fermer ses guichets. Si, d'autre part, la politique d'investissement suivie par une banque n'est pas conforme à la loi, le Commissaire a le droit de restreindre la distribution des dividendes.

L'Office et le Commissaire peuvent donc très facilement modifier les méthodes de gestion d'un établissement et lui imposer une direction toute nouvelle. Pour bien comprendre comment l'organisme du contrôle a orienté son activité, il est indispensable de rappeler les buts que lui avaient assignés ses fondateurs. Le Docteur Schacht considérait lui-même qu'il y en avait deux :

- 1° Rétablissement de la confiance;
- 2° Abaissement du taux d'intérêt et reconstitution du marché des capitaux.

On remarquera que ces buts n'étaient pas indépendants et que le premier peut être considéré comme une condition « *sine qua non* » pour la réalisation du second. On conçoit difficilement une politique d'abaissement du taux d'intérêt et de restauration de l'esprit de placement avant qu'une confiance solide ne soit rétablie.

Comment les mesures prises ont-elles permis d'arriver à ces fins?

Le rétablissement de la confiance a été opéré surtout à l'aide de mesures réglementaires prises par l'Office et destinées à protéger les déposants. En 1933, les banques allemandes se trouvaient dans des conditions de liquidité presque inconcevables. Le taux moyen fourni par les statistiques était de 2,6. Il fallait donc obliger ces établissements à revenir vers une gestion plus saine. Nous avons vu que l'Office disposait pour cela d'un moyen assez efficace: la fixation de taux minima. Il faut encore ajouter à ceci les mesures prises et concernant les immobilisations ou les prêts consentis aux gros débiteurs. Ainsi, la liquidité des banques fut amenée à un taux supérieur à 10 %, ce qui constitue un niveau de sécurité suffisant, et les énormes crédits consentis aux *Konzerns* disparurent des bilans.

Mais la seconde partie de cette mission présentait, aux yeux de celui qui devait être le grand animateur de la politique financière du Reich, une importance beaucoup plus grande. Placé à la tête de la Reichsbank et rendu ainsi tout-puissant sur l'office de contrôle, le docteur Schacht allait pouvoir poursuivre sa politique d'abaissement du taux d'intérêt et de reconstitution du marché financier. L'effort réalisé dans l'intention de rétablir la liquidité des banques allemandes, si sérieusement compromise, n'était pas seulement destiné à donner aux déposants une sécurité plus grande. Il devait surtout mettre les établissements de crédits allemands en mesure de répondre aux sollicitations dont ils allaient être l'objet lorsque le Gouvernement réaliserait ses opérations de conversion et de consolidation.

L'Office de contrôle avait reçu des pouvoirs pour agir sur les taux d'intérêt bancaire, mais il ne fallait pas que cette action soit isolée, sinon elle risquait de porter préjudice aux banques en éloignant d'elles un public attiré par

des placements plus avantageux. Cette politique fut alors poursuivie en plein accord avec le Gouvernement. Celui-ci procéda d'abord à une conversion générale des emprunts hypothécaires qui avaient acquis la faveur du public. Puis ce fut la conversion de tous les emprunts communaux; il n'était pas nécessaire de se préoccuper des emprunts d'Etat puisque la dette publique avait été réduite à néant par une banqueroute encore récente. L'attrait que présentaient ces titres fut donc très diminué et il devenait possible d'agir sur les taux bancaires qui furent l'objet de réductions successives. Il est intéressant de noter que cette modification importante des taux d'intérêts a été obtenue indépendamment de toute manipulation du taux d'escompte.

Parallèlement au rétablissement de la confiance et à l'abaissement du taux d'intérêts, se poursuivait la reconstitution du marché financier. Au cours de celle-ci, le Président de la Reichsbank tenait à affirmer l'attrait des titres à revenu fixe, au détriment de celui des actions. Pour le réaliser, il décida de limiter étroitement le marché des actions. Il fit interdire l'émission de nouvelles actions, ce qui permettait de canaliser facilement les courants de placements. Etendant son action aux titres à revenu variable déjà en circulation, il procéda à des limitations de dividendes, ce qui diminuait considérablement leur faveur auprès des épargnants.

Enfin, les dépôts eux-mêmes furent séparés en deux catégories: les dépôts ordinaires et les dépôts dits « d'Epargne » qui ne peuvent être l'objet de retraits à vue que dans des limites assez étroites. Les premiers seuls pouvaient être utilisés pour des opérations de placement. Les seconds, au contraire, devaient servir à des opérations

de placement. Celles-ci devaient être faites suivant les directives données par l'Office de contrôle.

La Reichsbank a également contribué à cette reconstitution en s'efforçant d'orienter le public du marché à court terme, vers le marché à long terme. En raison des périodes d'incertitudes, le court terme jouissait de la faveur du public. Il fallait faire abandonner cette idée que le marché à long terme manquait de sécurité, et collaborer ainsi au rétablissement de la confiance. Ce fut le rôle de la politique pratiquée par la Reichsbank et connue sous le nom « *d'Offenmarket Politik* ». Nous l'avons déjà rencontrée aux Etats-Unis où elle était utilisée dans le but de stabiliser les prix en agissant sur la quantité de crédit et de monnaie en circulation. Le Docteur Schacht lui assigna en Allemagne un rôle différent. Il se défendit d'ailleurs bien de l'utiliser pour des fins monétaires, en particulier dans son discours de Kiel, en raison de la crainte inspirée par l'inflation. Le peuple instruit par une première expérience ne l'aurait sans doute pas acceptée.

Ces opérations sur le marché libre, la Reichsbank les employa pour stabiliser les cours. Son action s'exerça exclusivement sur les valeurs à revenu fixe. Dès qu'une baisse de cours s'annonçait sur l'une de ces valeurs, la Banque d'émission procédait aussitôt à des achats massifs de titres sur le marché afin de soutenir les cours. Cette politique risquait de coûter très cher, mais elle donna d'excellents résultats. A plusieurs reprises, par sa vigilance, la Banque arrêta des dépressions qui auraient pu dégénérer en panique. Elle arrêta ainsi le mal dès son apparition et empêchait les ventes d'affolement.

Grâce à ces efforts, l'Etat allait se trouver en mesure d'entreprendre le vaste programme de travaux publics

qu'il avait conçu, et plus tard aussi son vaste programme de réarmement. Il se voyait obligé de le financer lui-même à défaut de l'initiative privée, mais il ne semblait pas perdre de vue le fait que celle-ci le remplacerait un jour; idée qui semble s'être bien affaiblie maintenant. Mais ces efforts n'ont été possibles que grâce au procédé employé pour le financement de ces travaux publics: celui des traites de travail. Ce sont des traites remboursables sur les excédents budgétaires à venir. Or, actuellement, une proportion importante du portefeuille des banques est constituée par des traites de ce genre. Est-ce là un élément de confiance? Nous ne le croyons pas.

Que penser alors de l'organisme de contrôle allemand?

Grâce à une étroite collaboration avec le Gouvernement et la Reichsbank, il est arrivé à donner aux Banques une situation de liquidité bien préférable à celle qu'elles avaient en 1933. Il est arrivé aussi à ranimer un marché financier anéanti par la crise. Mais ces résultats n'ont pu être acquis que par une intervention très active des pouvoirs publics. Il en est résulté ceci: l'Etat, qui en 1933 possédait déjà, soit directement, soit par l'intermédiaire de la *Golddiskontobank*, plus de 67 % du capital reconstitué des banques, a maintenant acquis sur les banques allemandes une puissance absolue. Elle vient d'ailleurs d'être accrue par la loi du 10 février 1937 qui est venue légaliser une situation de fait. Le Conseil des directeurs qui administre la Banque a été soumis directement au Führer Chancelier. L'indépendance, autrefois théorique, de la Reichsbank est donc supprimée. Comme celle-ci est toute-puissante vis-à-vis de l'Office de contrôle, l'étatisation se trouve presque réalisée. Les banques ne constituent plus alors qu'un instrument de la politique nationale-socialiste.

Elles se trouvent intégrées dans l'état de mobilisation permanente du Reich. Les résolutions du congrès de 1934 se trouvent respectées en droit, mais en fait, la nationalisation est effectuée. Ainsi se trouve réalisée la parole du Docteur Schacht:

« Il ne s'agit pas de savoir si les banques doivent être « étatisées ou non. Il faut rendre les banques nationales-socialistes. » La valeur du système allemand sera donc celle de la politique nationale-socialiste.

Paragraphe IV

LA COMMISSION BANCAIRE BELGE

L'étendue de la crise bancaire belge a provoqué en 1935 un rapport au roi dans lequel les Chambres demandaient l'institution d'un contrôle des banques, assurant à la fois la protection de l'épargne et la direction de la politique nationale de crédit. L'arrêté-loi du 9 juillet 1935, instituant ce contrôle, le place sous l'autorité d'une « Commission bancaire ». Cette commission n'est pas un organisme d'Etat; mais le Gouvernement a sur ses membres une très grande influence; ils sont nommés par arrêté royal et ils peuvent être révoqués par la même voie. La durée normale de leurs fonctions est de six ans et le renouvellement s'opère par tiers tous les deux ans. Si la commission n'est pas indépendante du Gouvernement, elle l'est du moins au point de vue financier. La loi n'a pas voulu que les banques assujetties au contrôle puissent exercer une pression sur les Commissaires. Aussi interdit-elle à tous les membres de faire partie, à quelque titre que ce soit, d'un établissement de crédit. Mais par contre elle

n'a pas voulu que la Commission présentât le risque d'être composée par des personnes incompetentes. Elle a prévu que: « Deux des six membres seraient choisis sur presentation d'une liste triple composée par les representants des banques soumises à l'arrêté et que deux autres membres seraient nommés sur une presentation faite de la même manière conjointement par la Banque Nationale de Belgique et l'Institut de Réescompte et de garantie ».

La commission doit travailler avec le concours de la Banque Nationale, qui, pour éviter la création d'un service nouveau, en assure le secrétariat. Nous retrouvons déjà, dans cette collaboration avec l'Institut d'émission, un des traits que nous avons relevé dans l'organisation allemande. La Belgique s'est en effet inspirée très largement des pouvoirs accordés à l'« *Aufsichtsamt* » pour déterminer ceux de la Commission.

Celle-ci a d'abord la maîtrise des modifications apportées à la structure bancaire. C'est elle qui dresse la liste officielle des banques et limite ainsi le nombre des banquiers. C'est elle aussi qui doit consentir aux projets de fusions et peut réagir contre la constitution d'établissements trop puissants.

En ce qui concerne la politique de crédit, c'est elle qui fixe les coefficients de liquidité minima et a le droit d'imposer des limites aux taux d'intérêt pratiqués par les banques. Elle s'inspire pour cela des bilans publiés et des renseignements qui lui sont communiqués par la Banque Nationale. On se souvient à ce sujet que les banques ont accepté, sans aucune résistance, de remettre à la Commission les situations mensuelles qu'elles adressaient à la Banque d'émission.

Les réviseurs doivent également rendre compte de leur activité à la Commission. Ils lui adressent des rapports sur ce qu'ils ont observé au cours de leurs investigations et s'efforcent de permettre, par les renseignements qu'ils fournissent, une interprétation qualitative des bilans. Afin de faire accepter plus facilement ce contrôle de la commission, il a été spécifié qu'il ne jouerait jamais à titre fiscal. Ses rapports ne doivent jamais porter sur les relations entre la banque et un client, mais sur l'ensemble des clients. Ce principe ne souffre d'exception que pour le cas de crédits trop élevés accordés à une même entreprise.

S'inspirant toujours du système allemand, la loi belge a également donné à la Commission un contrôle du marché financier en soumettant les émissions d'actions à une autorisation préalable. Ceci relève surtout de la protection de l'épargne, mais a aussi de l'influence sur la politique de crédit. Le pouvoir accordé est d'ailleurs bien inférieur à celui de l'office allemand, puisque l'émission ne peut pas être interdite mais seulement retardée.

Enfin, la Commission doit publier chaque année un rapport annuel par lequel elle fait connaître les résultats obtenus et interprète vis-à-vis du public les statistiques qu'elle a établies.

Avant d'examiner quelle a été l'activité de la Commission au cours de son existence, encore bien courte pour la juger, il est bon de préciser l'esprit dans lequel elle avait été conçue. Une chose surtout a frappé les auteurs de la réforme: l'importance des désastres lorsque la crise atteignait les grands établissements. Leur premier objectif fut donc la limitation de la concentration. Pour éviter le retour de pareils événements, il fallait aussi, après avoir allégé la situation des établissements de crédit, leur imposer

une politique moins dangereuse. La mesure dans laquelle l'organisme de contrôle s'est acquitté de cette double mission nous est assez facile à connaître puisque la Commission vient de publier son premier rapport.

LIMITATION DE LA CONCENTRATION

La rapport de la commission est muet sur la question des autorisations accordées pour la création de banques nouvelles. Il dit seulement que la forme coopérative est considérée comme très peu propice au commerce de banque. En conséquence, elle considère cette forme comme proscrite pour l'avenir et refusera les autorisations qui lui seront demandées.

En ce qui concerne les fusions, elle fait remarquer que ce terme ne doit pas être pris dans le sens juridique propre puisqu'il s'agit de protéger l'équilibre de l'économie nationale. La disposition peut alors être rendue applicable aux absorptions de succursales ou d'agences par une autre banque.

La Commission dit avoir été saisie de deux demandes de fusions, mais qu'il s'agissait de banques modestes. Elle a donc accordé son autorisation. De même, elle a accordé son autorisation pour deux cessions de succursales parce que ces opérations ne modifiaient pas la structure bancaire du pays.

MODIFICATION DE LA POLITIQUE DE CRÉDIT

La Commission a agi pour cela sur les deux parties du bilan: l'actif et le passif. Elle a d'abord augmenté la liquidité des banques de manière très nette en ce qui concerne l'actif réalisable. Les tableaux publiés pour l'année 1936 nous donnent une coefficient moyen de

78 %, chiffre supérieur à celui de nombreuses banques françaises à la même époque. Le coefficient de trésorerie est également très élevé puisqu'il est voisin de 20 %. Pourtant, la Commission n'a pas fait usage de son pouvoir lui permettant de fixer des taux de liquidité.

Elle n'a pas fait usage non plus des dispositions qui lui permettent de fixer par voie réglementaire les taux d'intérêt débiteur et créditeur. Elle a seulement fait une enquête pour voir quelles étaient les conditions pratiquées et en a déduit qu'il y aurait peut-être possibilité de diminuer le taux créditeur.

L'effort de la Commission s'est aussi porté sur une autre partie de l'actif: les participations dans les sociétés commerciales. Le rapport au roi demandait en effet d'orienter l'évolution des institutions de crédit vers « le type de la banque de dépôts pure, collaborant intimement avec le commerce et l'industrie, mais indépendante d'eux ». La loi défendait aux banques de détenir des participations dans des sociétés commerciales autres que les banques. Mais pour éviter de priver le marché financier du secours qu'il trouve dans les banques, une disposition spéciale fut adoptée et permet à celles-ci de prendre part aux opérations d'émission. Elles peuvent souscrire ferme des titres pour les placer. Mais elles n'ont l'autorisation de les conserver que pendant une période limitée fixée à 6 mois.

Cette disposition produisit en Belgique le même phénomène qu'aux Etats-Unis avant 1933, où nous trouvons des « *Security affiliates* » dépendant de la banque, mais effectuant pour elle les opérations de placement. Ici, l'inverse s'est produit:

« La nouvelle banque a été constituée par l'ancienne, muée en société financière; cette société financière a sous-

crit le capital de la nouvelle banque et lui a fait apport de la partie de son actif et de son passif correspondant à l'activité bancaire proprement dite; la société financière détient par contre les participations visées par l'article 14 (qui interdit les participations), dont la valeur excède dans plusieurs cas le montant des fonds propres de la société financière; dans ces cas, l'équilibre n'a pu être établi que par l'obtention par la société financière de crédits qu'elle a sollicités, soit de la nouvelle banque, soit de sociétés amies, soit des deux » (1).

Ainsi, la scission réalisée n'est guère que comptable. N'ayant pas encore pu, au moyen de dispositions légales, combattre cette pratique qu'elle condamne, la commission a établi les principes suivants:

La gestion de la banque doit être assurée de manière absolument indépendante par rapport à celle de la société financière.

La banque doit veiller à ce que les dettes de la société financière ou de ses filiales soient réalisables dans le délai le plus court possible sans que les réalisations nécessaires soient faites de manière hâtive.

Ces précautions diminuent grandement les risques de la situation qui est considérée comme inévitable, mais dont la disparition ne semble pas faire de doute dans l'esprit des Commissaires.

Il est particulièrement remarquable de constater dans l'action de la Commission sur la politique de crédit qu'elle n'a presque jamais fait usage de son pouvoir réglementaire. Elle a préféré agir suivant les cas d'espèce et éviter

(1) Rapport de la Commission bancaire. Février 1937, page 15.

l'imposition de cadres rigides. Elle reconnaît d'ailleurs qu'il lui eût été très difficile d'agir autrement pendant cette période de reconstitution où elle aurait été obligée d'accorder des dérogations à chaque instant. Il semble très souhaitable que son activité reste dans ce sens.

En dehors de la politique bancaire proprement dite, la Commission a agi sur la politique générale de crédit par son influence sur le marché des capitaux. Cette influence, elle l'exerce par la prérogative subordonnant l'émission de titres à son autorisation. Elle a retardé l'émission d'obligations pour des établissements dont la marge de bénéfices habituelle paraissait insuffisante pour le service des emprunts. Elle s'est efforcé, par ce moyen, d'obliger les sociétés désirant émettre des actions, à donner des renseignements complets et d'assurer ainsi la protection de l'épargne.

Mais elle a aussi utilisé ce pouvoir pour surveiller le marché des capitaux. Elle prévient les dérèglements que pourrait y apporter une succession trop rapide d'émissions qui épuiserait l'épargne et risqueraient de provoquer un déséquilibre entre le marché à court terme et le marché à long terme. On peut dire d'ailleurs que le marché financier échappe trop facilement au contrôle de la Commission, par suite des établissements n'effectuant pas d'opérations de banque proprement dites et pour lesquels l'inscription sur la liste officielle n'est pas obligatoire. La commission aurait sous sa tutelle l'ensemble du marché du crédit si ce régime venait à être modifié, ce qui est à souhaiter.

En résumé, l'activité de la Commission semble avoir été pendant cette première année d'existence, assez satisfaisante. Mais cette année lui a suffi pour sentir que le crédit était d'un mécanisme très délicat et qu'elle était un

organisme trop administratif pour mener à bien la tâche qui lui était confiée. Elle a donc décidé, non pas de se transformer, mais de provoquer la constitution d'une association professionnelle des banques. Cette organisation est aujourd'hui constituée et facilitera, dans l'avenir, l'application des réglementations aux différentes sortes de banques.

Paragraphe V

L'INSPECTORAT ITALIEN

L'organisme de contrôle italien porte le titre officiel suivant: « *Ispettorato per la Difesa del Risparmio et l'esercizio del credito* ». Il a été institué par le décret-loi du 12 mars 1936. Il n'a pas l'importance des organismes que nous avons étudiés, étant donné le caractère particulier de la réforme. Celle-ci était prévue depuis assez longtemps puisqu'elle correspondait au désir de faire entrer le crédit dans l'organisation corporative fasciste. Mais elle n'était pas prévue avec une telle ampleur. Seules les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu permettent d'expliquer ce passage brusque du système des banques privées à une nationalisation presque intégrale des organismes de crédit. Les besoins financiers résultant de la guerre d'Ethiopie empêchaient toute réaction et permirent de faire payer de leur liberté complète la responsabilité, peut-être exagérée, que l'on avait attribuée aux banquiers italiens dans la crise.

Le décret-loi de mars 1936 divisait les établissements de crédit en deux catégories:

- 1°) Les établissements qui deviennent établissements

publics — les plus nombreux et plus importants: *Banco di Napoli*, *Banco di Sicilia*;

2°) Etablissements qui restent privés et sont seulement soumis à la surveillance de l'Inspectorat.

Ce corps de contrôle est placé sous l'autorité d'un comité ministériel présidé par le Chef du Gouvernement et comprenant: le ministre des finances, celui des corporations, celui de l'agriculture et des forêts ainsi que le gouverneur de la Banque d'Italie.

L'*Ispettorato* est présidé par le Gouverneur de la Banque Nationale et dirigé par un « Comité corporatif central ». Ce comité est chargé d'étudier et de proposer les principales mesures à prendre au Comité ministériel.

L'autorité de l'Inspection sur les banques s'affirme d'abord en ce qui concerne la constitution d'établissements nouveaux par la nécessité d'une autorisation et la possibilité d'imposer un capital social minimum. Les opérations de fusions et de modifications sont également subordonnées à une autorisation.

Le Comité peut fixer des limites au taux d'intérêt et imposer la constitution de réserves. Pour la politique de crédit à suivre, les banques ont d'abord à respecter les coefficients de liquidité établis par la loi. Mais l'Inspection peut exiger le respect de certaines conditions relatives aux garanties qui sont affectées aux crédits accordés, aux limites de ces crédits. Elle peut imposer des conditions d'admission à l'escompte; et même exiger l'exécution de débiteurs récalcitrants si elle estime la banque trop généreuse dans l'octroi de délais de grâce.

Elle reçoit enfin de chaque banque des situations détaillées périodiques, et peut déléguer des agents pour opérer des vérifications sur place.

Nous n'essaierons pas de déterminer les résultats obtenus par cette organisation car elle est encore beaucoup trop récente; les quelques chiffres publiés manquent de coordination et sont souvent incomplets. Les seules remarques possibles sur ce point à l'heure actuelle sont au nombre de deux et plutôt en faveur du système:

La première est que la réforme accomplie a été accueillie par le public avec une très grande confiance.

La seconde est que cette organisation a fait preuve, pendant la période des sanctions, d'une certaine solidité.

Il est d'ailleurs probable que l'organisme de contrôle perdra peu à peu ses pouvoirs, très étendus, au profit de l'Etat qui possédera ainsi la maîtrise totale du crédit. L'édifice bancaire italien se trouvera alors entièrement au service du fascisme et sa valeur dépendra surtout de ceux qui en assureront la direction et, comme en Allemagne, de la politique nationale.

CONCLUSION

Pour apprécier le contrôle exercé par l'État sur les Banques, il est aussi préférable de distinguer, comme pour l'étudier, entre le contrôle administratif et le contrôle technique.

Le contrôle administratif est celui qui présente le moins de risques mais aussi, semble-t-il, le moins d'efficacité. Il permet d'assurer une certaine sécurité aux déposants en imposant des conditions relatives aux dirigeants et au capital social. Mais la capacité des dirigeants ne nous a pas paru susceptible d'entrer dans une réglementation. Quant au capital, le point le plus important: son emploi, et par conséquent la garantie réelle qu'il représente, s'accommode difficilement de règles légales. Notons cependant un progrès important dans ce sens, en Belgique, où les banques doivent faire apparaître dans leur bilan la contre-partie à l'actif du capital; c'est au réviseur à déterminer, dans la mesure du possible, quelle est la valeur réelle des évaluations données. Enfin, le régime de l'autorisation a donné, dans les pays où il est appliqué, des

résultats satisfaisants; mais il comporte, s'il est exercé directement par les pouvoirs publics, un danger grave: l'arbitraire. Ce danger est, nous avons déjà insisté sur ce point, encore plus important en ce qui concerne le retrait de l'autorisation.

Le contrôle technique, par l'objet essentiellement mobile auquel il s'applique, est beaucoup plus délicat. Les mesures relatives aux opérations, en particulier, ont une valeur très discutée. C'est à elles surtout que s'applique la critique sur laquelle nous sommes revenus plusieurs fois: ou bien elles sont insuffisantes et offrent au public une impression de sécurité absolument injustifiée. La responsabilité des administrateurs se trouve couverte par le respect des dispositions légales et le public verra là une justification naturelle à l'aide de l'Etat.

Dans le cas contraire, les mesures imposées sont trop sévères. Elles oppriment alors l'activité bancaire par les entraves qu'elles apportent dans la gestion. Cette oppression se traduit soit par un ralentissement dans la vie économique du pays, soit par une perte de bénéfices si les industriels font appel aux établissements de crédit étrangers.

Nous avons insisté particulièrement sur les mesures de publicité en raison de l'importance qu'elles présentent pour la sécurité des déposants. La réglementation des bilans, sur laquelle la législation française est malheureusement muette, est, pour les sociétés anonymes, et surtout pour les établissements de crédit, une nécessité absolue.

Pour assurer un bon rendement à ces mesures, il est nécessaire d'imposer:

des publications à intervalles réguliers,
la standardisation des bilans,
un contrôle des évaluations.

Les pays ayant organisé cette publicité l'ont d'ailleurs généralement fait de manière très satisfaisante. Il est vivement à souhaiter que le législateur français accepte de suivre leur exemple.

L'étude des mesures de surveillance nous a conduit à des conclusions entièrement opposées suivant qu'il s'agissait d'agents de l'Etat ou d'agents privés. Les résultats obtenus par la Suisse et la Belgique nous ont montré que la dernière formule, celle des agents privés, paraissait la meilleure.

Enfin, nous en avons terminé avec le contrôle technique par les organismes de contrôle. Le rôle qu'ils ont joué dans les différents pays a été très important. Leur valeur résulte surtout de la coordination qu'ils apportent dans l'activité bancaire. Leurs relations, d'une part avec les agents de surveillance, d'autre part avec les pouvoirs publics, leur permettent d'étudier les impulsions ou les restrictions qu'il est nécessaire d'apporter au marché du crédit. La commission bancaire belge semble avoir remarquablement compris ce rôle. Elle s'est refusée à adopter le point de vue allemand et italien en considérant le crédit comme une activité de nature essentiellement privée et s'est efforcée de limiter l'ingérence des pouvoirs publics dans ce

domaine. Elle a également laissé délibérément l'institution des cadres rigides adoptés dans le système bancaire américain en se réservant seulement la possibilité de les adopter si les circonstances économiques l'exigeaient.

Cet exemple nous montre qu'un système de contrôle des banques doit, pour donner de bons résultats, être extrêmement souple et que sa valeur dépend surtout des hommes qui ont la charge de l'appliquer.

Vu:

Le Président,

William OUALID.

Vu:

Le Doyen,

ALLIX.

Vu et permis d'imprimer:

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Recteur,

l'Inspecteur de l'Académie,

G. LUY.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSIAUX. — Evolution du crédit et contrôle des banques.
- BURTON. — Les Etapes de l'assainissement monétaire en Colombie.
- DAUPHIN-MEUNIER. — La Banque.
- ESCARRA. — Principes de Droit Commercial.
- FRANÇOIS-MARSAL. — Encyclopédie de banque et de bourse.
- GOLAZ. — Diverses propositions de lois déposées au cours de ces dernières années sur le contrôle et la réglementation des banques. Thèse. Paris, 1927.
- GOLDSCHMIDT. — *Changing Structure of American Banking*.
- HAMEL. — Banques et Opérations de Banques.
- MAY. — L'Intervention des gouvernements en faveur des banques et le contrôle des établissements de crédit d'après les législations récentes. Thèse. Paris, 1936.
- MIREAUX. — Le contrôle du crédit par le *Federal Reserve Board*.
- PROSCOUR. — La crise des banques de crédit en Allemagne depuis 1931.
- ROLLET. — Les systèmes de réglementation des banques de dépôts. Thèse. Paris, 1932.
- RUEFF. — Théorie des phénomènes monétaires.
- DE SAINT-JEAN. — Politique économique et financière du Docteur Schacht. Thèse. Poitiers, 1936.
- SCHWOB. — Une expérience américaine.
- WARBURG. — *Federal Reserve System*.
- WHITNEY. — *Experiments in crédit Control*.
- VILFROY. — L'assainissement bancaire aux Etats-Unis. Thèse. Paris, 1936.

REVUES CONSULTÉES

Banque.

Bankers Magazine (New-York).

Bulletin Périodique de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion.

Economist.

Federal Reserve Board Bulletin.

Information.

Rapport de la Commission bancaire belge (1937).

Reports of the Comptroller of the Currency.

Revue Economique et Financière.

Revue Economique Internationale.

Revue d'Economie Politique.

Revue Politique et Parlementaire.

Le Temps (chronique financière).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTROLE ADMINISTRATIF

CHAPITRE I.

Règles de contrôle relatives aux dirigeants:

Législation des Etats-Unis	16
Législation française	17
Critique de ces mesures	20

CHAPITRE II.

Imposition d'un capital statutaire:

Importance du capital	24
Proportion versée	29
Emploi du capital	31

CHAPITRE III.

Régime de l'autorisation administrative:

Création et dissolution des banques	33
Fusions et modifications	40

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTROLE TECHNIQUE

CHAPITRE I.

Réglementation des opérations:

Importance des dépôts	45
Encaisse obligatoire	47

	Pages
Emploi des dépôts	57
Limitation des prêts consentis à une même personne ou entreprise	61
Règlementation des prêts consentis aux directeurs ou administrateurs	67
Opérations sur titres	68
Opérations immobilières ou hypothécaires	75
Emploi des crédits accordés	76
 CHAPITRE II.	
<i>Mesures de publicité:</i>	
Généralités sur les bilans	79
Mesures adoptées	82
 CHAPITRE III.	
<i>Inspections:</i>	
Inspections par des agents de l'Etat	91
Inspections par des agents privés	94
 CHAPITRE IV.	
<i>Les offices de contrôle:</i>	
Projets d'organismes de surveillance en France	101
Les organismes de contrôle aux Etats-Unis	102
L'office de contrôle allemand	113
La commission bancaire belge	121
L'inspectorat italien	128
 CONCLUSION	 131
 BIBLIOGRAPHIE	 135

IMPRIMERIE LES PRESSES MODERNES

PALAIS-ROYAL, PARIS.

30-4-37.

